

INFOGRAFÍA

# RECAUDACIÓN IMPOSITIVA

---

El costo fiscal de la eliminación de retenciones equivalió a más de un año de asignación por hijo.



Autoridades  
UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE AVELLANEDA

RECTOR

**Ing. Jorge Calzoni**

SECRETARIA GENERAL

A cargo de la Coordinación del  
Observatorio de Políticas Públicas

**Dra. Patricia Domench**

COORDINADOR

Módulo Política Económica

**Mg. Santiago Fraschina**

## RESUMEN DEL INFORME

- Las prioridades de la política pública, transcurridos más de dos años y medio de implementación del cambio en el modelo económico, siguen centrándose en la reducción del déficit fiscal,
- En la hoja de balance de la administración central, se materializan los esfuerzos por reducir las partidas del gasto y por ampliar la recaudación pública.
- Por el lado del gasto, son notorias las tensiones políticas y sociales subyacentes a cada avanzada del Ejecutivo Nacional en avanzar en una agenda de austeridad.
- En cuanto a las fuentes de ingresos, se destaca una significativa transformación en la matriz tributaria. Su transformación, tiene que ver con un profundo cambio en el sesgo ideológico del partido gobernante:
- En términos simplificados, se pasó de una estructura más proclive a grabar saldos de utilidades y rentas, a otro modelo que postula la necesidad de reducir la incidencia impositiva sobre actividades privadas, como canal para incentivar la producción.
- En este marco, se suscitaron importantes modificaciones en los diferentes tributos internos: se crearon nuevos impuestos, se eliminaron otros, se modificaron bases imponibles, alícuotas y demás aspectos técnicos de diseño impositivo.
- Además de consecuencias sobre los niveles de recaudación, estas alteraciones implicaron ganadores y perdedores. Algunos actores redujeron la presión impositiva a la que estaban expuestos y otros la vieron incrementada, en términos relativos,
- En la presente infografía, analizamos la evolución de la estructura impositiva argentina en los últimos años, tanto en términos cualitativos como cuantitativos. En particular, discutimos los cambios subyacentes a la eliminación de retenciones, la tendencia a la regresividad del sistema y las consecuencias sobre el federalismo de los cambios suscitados.
- En números, los dos últimos años muestran un incremento de la participación del impuesto al valor agregado, en detrimento de otros de estructura más progresiva. Así, se pasó de una relación de \$1,14 recaudado por IVA por cada \$1 recaudado por ganancias en 2015 a una de \$1,35 en 2016 y de \$1,38 en 2017. En los primeros 5 meses del año actual, la relación ya está en \$1,64.
- Por su parte, otros impuestos que perdieron participación relativa en los últimos dos años fueron los de bienes personales (-0,3%) y derechos de exportaciones (-3,55%), ambos de crucial importancia en toda matriz tributaria deseable desde un punto de vista distributivo, se suman a la disminución de recaudación de ganancias, que perdió casi 1,3 puntos de participación.
- A su vez, como producto de la baja escalonada de retenciones de este año y de la eliminación de las exigencias de liquidación, también se vio afectado el esquema de transferencias a partir del fondo federal solidario. En los primeros cinco meses de 2018 se registraron 15% menos de transferencias que en 2017, mientras que en relación a 2015 la merma es cercana al 30%.
- Claro que un efecto colateral del aumento del tipo de cambio y la eliminación de restricciones a las exportaciones fue el de un aumento de precios internos de productos primarios. Por ejemplo, 123% de suba acumulada en aceites, 87,4% en lácteos y 83,9% en frutas y verduras.
- Con todo, el costo fiscal de haber eliminado las retenciones en los dos últimos años fue de U\$4.639, lo cual al tipo de cambio promedio equivale a \$72.000 o más de un año de la asignación universal por hijo.

## INTRODUCCIÓN.

La macroeconomía se encuentra nuevamente en el centro de la escena. La vuelta al FMI tuvo amplias repercusiones en la sociedad. La corrida cambiaria y el aumento del dólar impactaron con fuerza en los precios. En particular, los alimentos han subido más que la inflación general, con el perjuicio que eso conlleva para los sectores de más bajos recursos. Las previsiones y expectativas se deterioran y se espera mayor inflación y menor crecimiento para lo que resta del año. En ese contexto, continúa un arduo debate sobre cuáles son las causas que motivaron la presente crisis y cuáles podrían ser las medidas correctivas para salir de la misma.

Desde el Gobierno, se sigue depositando absoluta confianza en las ya conocidas recetas ortodoxas, que otrora no hicieran más que profundizar los desequilibrios macroeconómicos, en lugar de corregirlos. El mal de todos los males es el déficit fiscal, señalan, por lo que el acuerdo con el Fondo y el ajuste que se va a encarar, enarbolando la bandera de la austeridad, es el camino correcto para recuperar la confianza del mercado y retomar la iniciativa. Pero el déficit en sí mismo, como herramienta para solucionar los desequilibrios, no está exento de discusión. En primer lugar, si el problema es el déficit fiscal, el Gobierno tuvo una postura económicamente ambigua, pero políticamente definida. Por un lado, encaró un progresivo programa de eliminación y/o recortes de subsidios a los servicios públicos, que derivó en nuevos cuadros tarifarios para los hogares y pequeñas y medianas empresas.

Además, se dieron de baja programas de políticas públicas que generaban beneficios concretos para diversos sectores de la sociedad. Pero, por otra parte, el Gobierno concretó la baja y/o eliminación de las retenciones a las exportaciones, lo que significó una merma en términos recaudatorios, a favor de sectores económicos de alta rentabilidad. Eso también se vio amplificado por la devaluación de la moneda local, que engrosó las ganancias de los exportadores de materias primas. En esas circunstancias, el esfuerzo (“austeridad”) solicitado a la sociedad no es simétrico para los distintos estratos de la distribución del ingreso. Así, mientras algunos sectores se benefician con creces con las medidas de la política económica, otros sufren las consecuencias del ajuste. Tal dimensión ha tomado el debate, que después de la devaluación de mayo volvió a la agenda la posibilidad de volver a subir las retenciones a los bienes agroexportables. En este contexto, se discutió la viabilidad de suspender la baja programada que tiene la venta de soja, además de replantear la de otros cultivos principales, como el trigo y el maíz. El rumor surge en el marco de las negociaciones con el FMI y la urgente necesidad de incrementar la recaudación tributaria del Estado. En este contexto, emergió una reacción inmediata por parte de las agrupaciones de productores agropecuarios (la Mesa de Enlace) y finalmente, presión mediante, se elevó únicamente la retención a las exportaciones del biodiesel. Según cálculos propios, por la nueva política de retenciones, el Estado dejó de recaudar en el trienio 2016-2018 alrededor de

7.500 millones de dólares, o casi 190.000 millones de pesos al tipo de cambio actual (25 pesos por dólar). Mientras tanto, la eliminación/recorte de subsidios por todo concepto rondaría cifras similares (teniendo en cuenta la inflación), por lo que en materia presupuestaria lo que se ahorra por un lado se pierde por otro. Es decir, se implantó una mera transferencia de recursos entre sectores de la sociedad.

Por otro lado, las modificaciones en las retenciones -junto con la devaluación- también tuvo un fuerte impacto en la economía interna. Esto es claro, por ejemplo, si se analiza lo acontecido en el caso de la harina. Si bien creció la producción de trigo (por los mayores precios convalidados), la desregulación aplicada hizo converger el precio nacional al internacional, lo que motivó un incremento sustancial en el precio de la harina, insumo básico de diversas producciones de alimentos. Luego de la suba, se hizo público el reclamo de panaderos afectados por la medida, dado que deben hacer frente a mayores costos y menores ventas (por el traslado parcial al precio final del pan). En síntesis, esta política afecta al mercado interno, la producción y el empleo.

Asimismo, la alteración en las retenciones genera regresividad impositiva indirecta. Cuando se generó el conflicto de la famosa Resolución 125, se dio lugar a la creación del Fondo Federal Solidario en el año 2009. Este fondo tiene por finalidad financiar, en provincias y municipios, obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales, con expresa prohibición de utilizar las sumas que lo compongan para el financiamiento de gastos corrientes (Art. 1 del decreto de creación). La masa de

recursos a repartir se obtiene del 30% de lo que el Tesoro Nacional efectivamente perciba en concepto de derechos de exportación de soja, en todas sus variedades y sus derivados. Por lo tanto, a caer las retenciones a la soja se les está restando a todos los municipios del país una masa de recursos indispensables para mejorar la infraestructura entonces, pasan a manos de sectores de altos ingresos, que hoy ni siquiera tienen la obligación de liquidar las divisas en el país, ampliando las desigualdades económicas.

Además, se impulsó una amplia reforma tributaria que afectó los ingresos públicos. Esto incluyó una baja sustancial en la recaudación de impuestos que mejoran la distribución del ingreso (progresivos) como bienes personales, retenciones sobre ganancias corporativas y contribuciones patronales. En contraposición, los aumentos de la recaudación se explican en gran parte por el incremento del IVA que, si bien se relaciona con el nivel de actividad, es claramente un impuesto regresivo. El alza en la recaudación a través del IVA se explica, a su vez, por los aumentos en las tarifas de los servicios públicos, todos bienes inelásticos que se gravan con dicho impuesto.

Por lo señalado, el debate sobre la austeridad del gasto público es sumamente complejo. Por un lado, porque se exige austeridad para sectores de bajos recursos, mientras que los estratos más acaudalados -en general- no deben soportar carga alguna. Por otro lado, existe controversia entre la visión del oficialismo y visiones alternativas, que sostienen que la cuestión fiscal no es el origen del problema, y que el “ajuste” solamente profundizará los desequilibrios. Respecto de este último punto, las críticas se centran, primordialmente, en que

el problema actual de la economía argentina reside la escasez de dólares, es decir, la restricción externa autogenerada por la actual política económica. En ese razonamiento, equilibrar el presupuesto público no es una solución sino todo lo contrario: traerá menor actividad y más desempleo. Esta medida, solo equilibrará parcialmente las cuentas externas vía recesión y consecuente reducción de las importaciones. Los dólares que llegan vía endeudamiento, ayudarán a calmar la situación por un corto tiempo. Pero, en la medida en que continúa la fuga de divisas al exterior por pago de intereses de la deuda, formación de activos externos y remesas, volverá la presión cambiaria, potenciada por el alto nivel de la deuda pública y el deterioro del tejido socioproductivo.

## MUTACIÓN EN LA MATRIZ TRIBUTARIA.

Los primeros años de la actual gestión de gobierno dejaron algunos cambios sustanciales en la estructura impositiva interna. Una simple revisión del peso en la recaudación total de los principales impuestos muestra una mayor participación de tributos regresivos (IVA) y un menor peso de impuestos progresivos (Ganancias o Bienes Personales). En el siguiente cuadro se muestra lo antedicho. Como se puede observar, se toman como períodos de comparación los trienios 2012-2015 y 2016-2018. Esto permite comparar los cambios en materia tributaria producidos desde el cambio de mando del Ejecutivo.

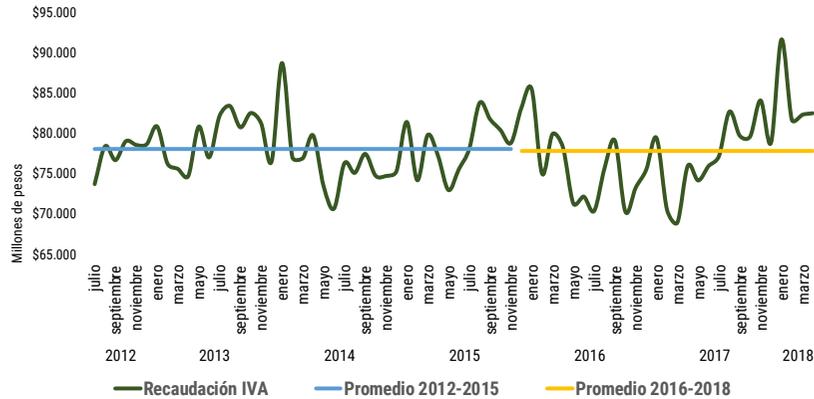
## INCIDENCIA PRINCIPALES IMPUESTOS (en % sobre el total)

Impuesto	Prom 2012-2015	Prom 2015-2018
IVA	28,57%	29,83%
Ganancias	22,09%	20,81%
Bienes Personales	1,12%	0,82%
Derechos de importación	2,52%	2,74%
Derechos de exportación	6,55%	3,00%

Fuente: elaboración propia, en base a Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (DNI AF) e Indec.

Cabe destacar, que el IVA es un tributo que se caracteriza por tener una elevada participación en la recaudación total. A pesar de su importancia, constituye uno de los impuestos más regresivos, dado que todos los consumidores deben pagar la misma alícuota, de modo que tienen que destinar una mayor proporción de sus ingresos al pago de este impuesto. Una causante del aumento del peso del IVA en el total recaudado podría ser el aumento en el consumo interno. Sin embargo, esta posibilidad queda desechada si se tiene en cuenta (como se ve en el cuadro que sigue) que la recaudación por IVA a precios constantes se redujo en el trienio 2016-2018. Por este motivo, la mayor participación relativa del IVA se debe a la menor participación de otros impuestos de mayor progresividad.

## RECAUDACIÓN POR IVA (en millones de pesos constantes de abril 2018)



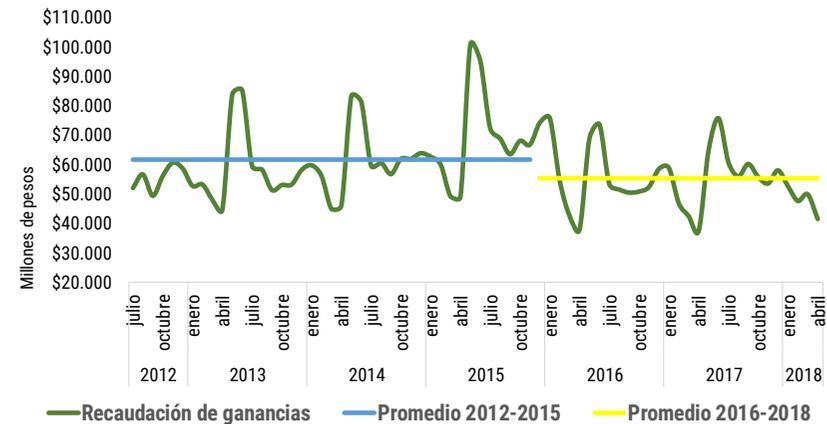
Fuente: elaboración propia, en base a DNIAF e Indec.

Por otro lado, en el período analizado, el IVA sufrió algunas modificaciones sobre la devolución del tributo que impactaron sobre su recaudación. A partir de 2017 dejó de regir el IVA de 16% para consumos menores a \$1000 con tarjeta de débito. Esta medida se hacía efectiva a partir de la devolución de parte del tributo en la cuenta bancaria asociada a la tarjeta, al final de cada mes. Una reglamentación en sentido inverso fue la devolución de parte del IVA a jubilados que cobran la mínima y los perceptores de AUH por compras en tarjeta de débito, hasta \$300. Respecto de esta última medida, el universo beneficiado se encuentra - en general- poco acostumbrado al uso de la tarjeta de débito, por lo que los menores ingresos convalidados no alcanzan a compensar la mayor recaudación que se produjo por la derogación de la

devolución del IVA en consumos inferiores a \$1000 con tarjeta de débito.

*Impuesto a los altos ingresos* (más conocido como *Impuesto a las Ganancias*): es uno de los más progresivos de la estructura tributaria argentina. Tras la actualización de categorías y mínimos no imponibles, ha descendido su peso en la recaudación total. Es decir, que se redujo el peso de un impuesto que no sólo tiene relevancia en la recaudación fiscal, sino que por estar alcanzados personas jurídicas o físicas de los deciles más adinerados de la población, es una herramienta esencial para fomentar una distribución más equitativa del ingreso.

## RECAUDACIÓN POR GANANCIAS (en millones de pesos constantes de abril 2018)



Fuente: elaboración propia, en base a DNIAF e Indec.

El Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a las Ganancias representan aproximadamente dos tercios de la recaudación total (67,4% en 2017), lo que demuestra la importancia de ambos tributos. Al tratarse de un impuesto esencialmente progresivo y otro, regresivo, el ratio entre la recaudación por IVA y Ganancias puede ser una buena medida de progresividad (o regresividad) del esquema tributario.

### REGRESIVIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO (relación entre recaudación por IVA y por ganancias)



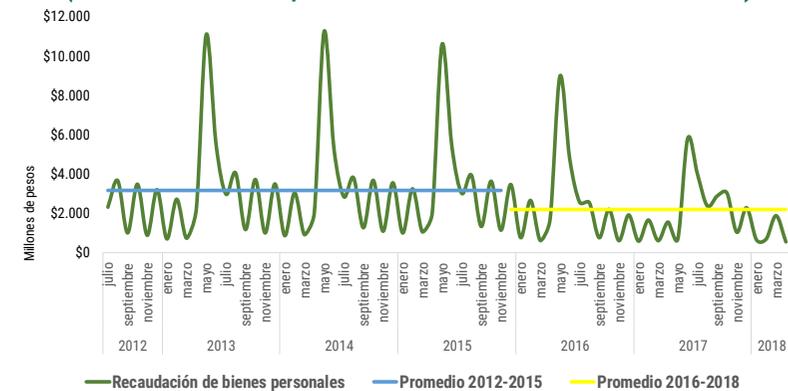
Fuente: elaboración propia, en base a DNIAF e Indec.

La evolución de este ratio permite ver cómo, a partir de 2016, se ha virado hacia un esquema tributario más regresivo.

**Impuesto a los bienes personales:** este es otro impuesto que, pese a su poca incidencia en la recaudación total, es sumamente progresivo, ya que sólo alcanza a quienes poseen una riqueza

de más de \$1.050.000 para 2018. Además, la alícuota aplicada comenzó un sendero de descenso gradual desde 2016 que explica no sólo la caída en el peso de la recaudación total sino, la menor recaudación en términos reales.

### RECAUDACIÓN POR BIENES PERSONALES (en millones de pesos constantes de abril 2018)



Fuente: elaboración propia, en base a DNIAF e Indec.

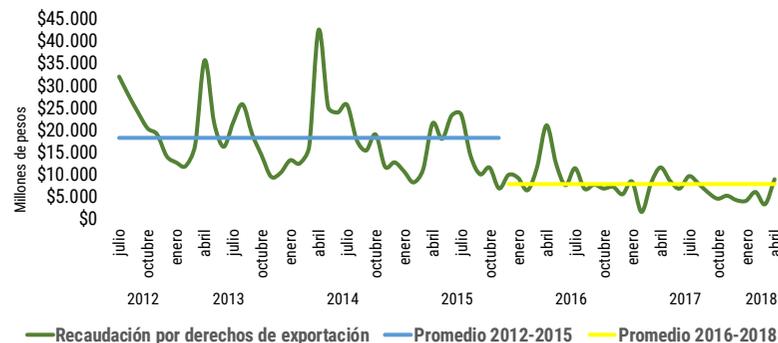
**Derecho de exportación:** estos últimos impuestos sobre el comercio exterior no tienen a la recaudación fiscal como objetivo principal. Suelen utilizarse derechos a la importación para proteger algún sector de la economía local o los derechos a la exportación como contenedor de los precios internos y diferenciar las tasas de cambio efectiva para compensar en parte las diferentes productividades de los sectores. De todos modos, no dejan de tener un efecto en la recaudación fiscal. Además, entendiendo que Argentina exporta esencialmente

materias primas, que la tierra está enormemente concentrada y que las retenciones existentes a la exportación son sobre productos de estas características, es posible afirmar que se trata de un impuesto doblemente progresivo. Por un lado, permite al fisco recaudar un ingreso de sectores ricos potencialmente distribuible hacia los deciles más pobres. Además, tienen un efecto a la baja sobre el precio de los alimentos, que ocupan gran parte del total del gasto de los menores deciles.

Como muestra el cuadro, se redujo fuertemente el peso de este impuesto en la recaudación. En este caso, la principal explicación tiene que ver con la reducción de la alícuota de las “retenciones”, como se conoce este impuesto. Así, la recaudación en términos reales a caído de un promedio mensual de \$18114 millones a \$7752 millones.

### RECAUDACIÓN POR RETENCIONES

(en millones de pesos constantes de abril 2018)



Fuente: elaboración propia, en base a DNIAF e Indec.

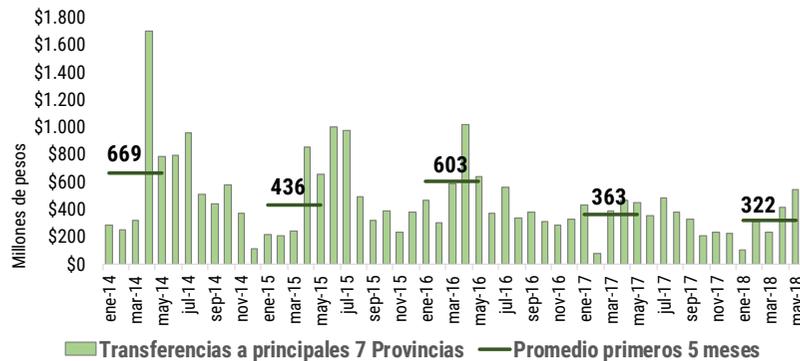
### UN FONDO YA NO TAN SOLIDARIO.

En diciembre de 2015 se eliminaron los derechos de exportación de la carne, el trigo, el maíz (entre otros bienes) y se redujeron las retenciones a la soja (de un 35 a un 30%). Fue a través de las cargas sobre la exportación de estos bienes que en el período 2003-2015 el Estado recaudó más de USD 100.000 millones. Es evidente, en este sentido, que las medidas aplicadas recientemente implican pérdidas significativas para las arcas del Estado Nacional. En contraposición, se planteaba, al momento de aplicarlas, que la baja de la presión impositiva para dichos commodities decantarían en un incremento en la actividad del agro, y así, en una suba en la recaudación tributaria. Diversos trabajos de consultoras privadas, e inclusive el mismo Gobierno, insinuaban que con la eliminación de los derechos de exportación se recaudaría más que antes. Sin embargo, a la luz de los hechos, se puede advertir que las exportaciones de soja cayeron 1,4% en 2016, respecto a 2015. Suceso análogo ocurrió en 2017, con una caída interanual de 25%. Por su parte, para el año corriente las expectativas no son alentadoras y ya se proyectan cosechas menores (debido a las sequías y los temporales). En suma, las hipótesis que se utilizaron para justificar las medidas aplicadas terminaron siendo refutadas por la empiria.

Más allá de las pérdidas para el Estado Nacional que implicó la caída en la recaudación por retenciones a la soja, también se presentaron externalidades negativas en las cuentas provinciales y municipales. El Fondo Federal Solidario (FFS) distribuye el 30% de lo que es tributado a nivel nacional por

derechos de exportación de soja entre las provincias, quienes también tienen que transferir a sus municipios un porcentaje no menor al 30% de lo que reciben. Es por esto que, si el Gobierno Nacional recauda menos por esta vía, indefectiblemente provocará un achique de las finanzas públicas provinciales y municipales.

### TRANSFERENCIAS A LAS PROVINCIAS EN CONCEPTO DE FONDO FEDERAL SOLIDARIO (en millones de pesos constantes de enero 2014)



Fuente: elaboración propia, en base a Ministerio de Hacienda e Indec.

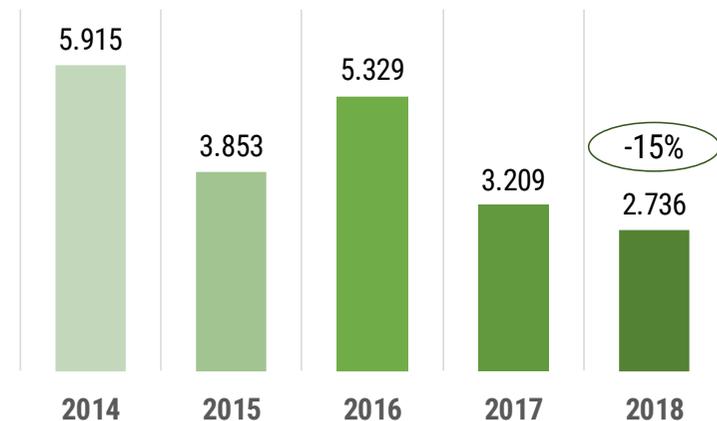
Como se ve en el gráfico, los valores recibidos por las provincias a través del FFS son los más bajos de los últimos años. En el gráfico se muestran las siete provincias con mayor participación dentro del FFS<sup>1</sup>, cuyos porcentajes están dados

<sup>1</sup> Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Chaco, Entre Ríos, Tucumán y Mendoza.

por los de la Ley de Coparticipación. Mientras que, en los primeros meses de 2014 recibían 669 millones de pesos, hoy tan solo reciben 322 millones (valores constantes - base enero de 2014=100).

### TRANSFERENCIAS TOTALES DEL FONDO FEDERAL SOLIDARIO

(en millones de pesos constantes de enero 2014, primeros 5 meses de cada año)



Fuente: elaboración propia, en base a Ministerio de Hacienda e Indec.

Más notoria es la caída si se toma el agregado, debido a que hay dos provincias que aún no recibieron partida alguna, dado

que no firmaron el pacto fiscal del año pasado. Estas son La Pampa y San Luis, que llevan perdiendo más de 270 millones de pesos en conjunto, ya que el Gobierno Nacional no les transfiere el porcentaje que les corresponde. Es por esto que las transferencias percibidas por las provincias en los primeros 5 meses de este año son 54% menores a las de 2014. Al desagregar dichas pérdidas por provincia, puede observarse cómo Buenos Aires dejó de percibir 2.331 millones de pesos en los primeros cinco meses del corriente año, en relación al mismo período de 2014 (a precios constantes). Los otros dos casos más relevantes, por su porcentaje dentro de la coparticipación, son Santa Fe y Córdoba. En ambos casos, las pérdidas superan los 940 millones de pesos.

## MENORES INGRESOS DEL FFS, POR PROVINCIA

*(en millones de pesos corrientes)*

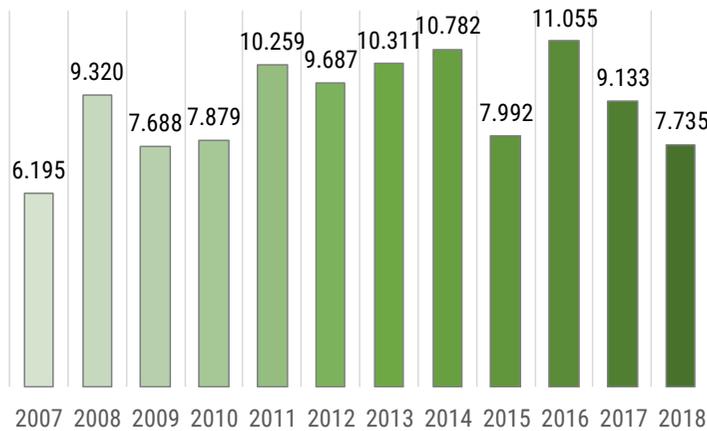
Provincia	Menores ingresos en relación a 2014
BUENOS AIRES	2.331.707.353
SANTA FE	948.908.485
CÓRDOBA	942.862.381
CHACO	529.748.609
ENTRE RÍOS	518.425.905
TUCUMÁN	505.124.477
MENDOZA	442.794.645
SGO. DEL ESTERO	438.727.266
SALTA	406.957.740
CORRIENTES	394.755.603
FORMOSA	386.510.917
SAN JUAN	358.918.698
MISIONES	350.783.941
JUJUY	301.645.607
CATAMARCA	292.411.558
RÍO NEGRO	267.897.356
C.A.B.A.	261.961.182
SAN LUIS	242.393.792
LA RIOJA	219.858.314
LA PAMPA	199.411.491
NEUQUÉN	184.241.267
CHUBUT	167.971.752
SANTA CRUZ	167.971.752
TIERRA DEL FUEGO	130.925.626

Fuente: elaboración propia, en base a Ministerio de Hacienda e Indec.

## EL MODELO NO ESTÁ LIQUIDADADO.

Tal como se mencionaba anteriormente, las perspectivas para este año en cuanto a las liquidaciones por exportaciones del sector agroexportador no son las mejores. En canto a lo transcurrido del año, las liquidaciones acumuladas hasta el mes de mayo son las más bajas en 10 años. Esto ocurre por haber liquidado tan solo U\$D7.732 millones mientras que en 2017 se habían liquidado U\$D9.133 millones y U\$D11.055 millones en 2016. Contra este último año la caída fue de un 30%.

### LIQUIDACIÓN DE DÓLARES DEL COMPLEJO OLEANGINOSO (en millones de U\$S, primeros cinco meses de cada año)

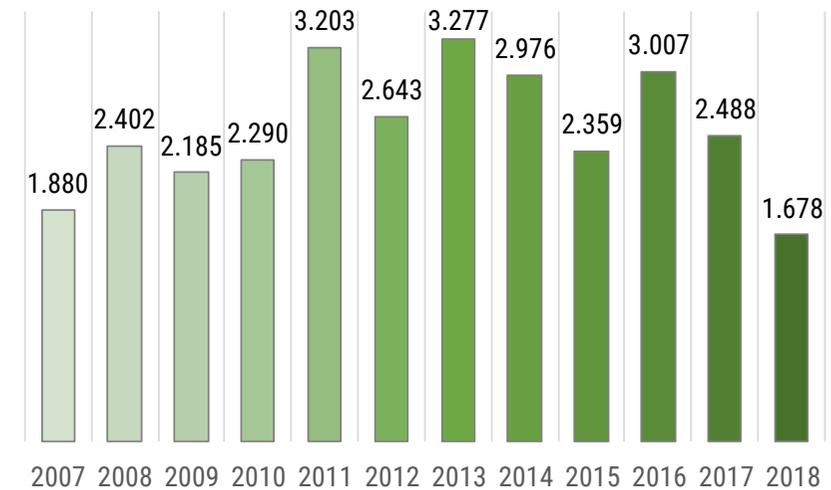


Fuente: elaboración propia, en base a Cámaras CIARA-CEC.

Si se observa tan solo el mes de mayo desde 2007 a 2018, el retroceso fue tal que se alcanzó el nivel más bajo de la serie. Recién en 2006 se pueden hallar valores menores, aunque en términos corrientes. Dicha merma surge luego de una caída acumulada contra 2016 del 44%. Mientras que el mismo mes del año pasado ya había sufrido un descenso del 17%, este año fue del 33%.

### LIQUIDACIÓN DE DÓLARES DEL COMPLEJO OLEANGINOSO

(en millones de U\$S, mes de mayo de cada año)



Fuente: elaboración propia, en base a Cámaras CIARA-CEC.

La importancia de analizar el mes de mayo separado del

conjunto se explica porque suele ser la época del año en la que mayor cantidad de divisas se liquidan por esta vía. Tal como se observa en el siguiente gráfico, el mes de mayo suele ser el más alto de la serie, ya que es el mes en donde se suele liquidar la cosecha de la soja. Sin embargo, este año surgieron tres problemas. El primero es que, la sequía y luego el temporal, perjudicaron fuertemente las producciones por lo que parte de la merma se vería explicada por este punto. Por otro lado, el gobierno decidió eliminar la obligatoriedad de liquidar las divisas por exportaciones antes vigente, aunque ya había sido alargado el periodo para llevar a cabo dicho proceso. Y finalmente hay una fuerte expectativa devaluatoria por el acuerdo con el FMI que influye en la especulación de los exportadores.

Tal como se puede apreciar en el próximo gráfico, a finales de 2015 y principios de 2016, con el proceso devaluatorio que surge luego de finalizar la regulación de compra y venta de dólares, hay un fuerte efecto en las liquidaciones de divisas. Esto además acompañado de la eliminación de retenciones a todos los cereales y ciertas oleaginosas, con la disminución de un 5% a las retenciones que había sobre la soja. En 2018, se inició un nuevo proceso de baja de retenciones a la soja a un ritmo de 0,5% por mes acompañado por las fuertes devaluaciones que pesan desde inicios del año e incrementaron su velocidad en el mes de abril. Sin embargo, en este caso dicho nivel de devaluación no tuvo un efecto positivo sobre las liquidaciones. Esto en parte se explica porque no había una reserva importante sin exportar como lo había en 2015, pero también porque hay fuertes expectativas de una nueva devaluación a raíz del acuerdo con el FMI y la

quita de los U\$D5mil millones que el BCRA había colocado en el mercado.

### LIQUIDACIÓN DE DÓLARES DEL COMPLEJO OLEAGINOSO Y TIPO DE CAMBIO

(en millones de U\$S y en pesos por cada U\$S)



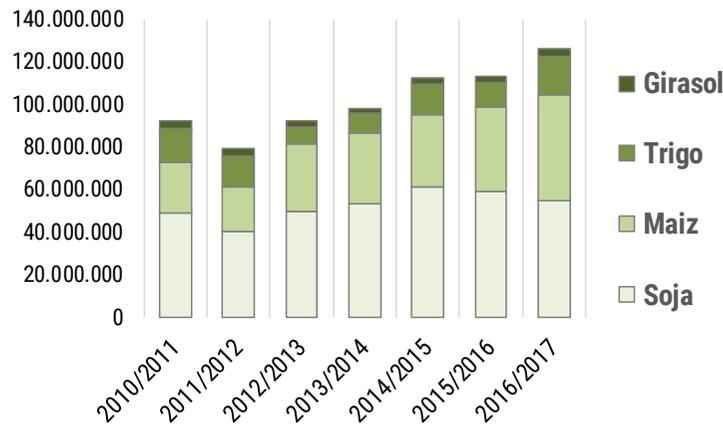
Fuente: elaboración propia, en base a Cámaras CIARA-CEC y BCRA.

### EL COSTO DE ELIMINAR RETENCIONES.

En diciembre de 2015 se oficializó la eliminación de los derechos de exportación para el trigo, el maíz, la carne y los productos regionales, y la reducción de 5 puntos porcentuales a la soja, que quedó con una alícuota del 30%. La medida planteaba un incentivo para los sectores agroexportadores, que “en teoría” verían aumentar los ingresos que, recibidos

por comercio exterior, beneficiándose de esta manera toda la cadena productiva. La pérdida de la recaudación que el Estado Nacional debía afrontar en primera instancia era significativa. Sin embargo, las fuentes oficiales afirmaban que el incremento de las exportaciones, y, por lo tanto, el ingreso de dólares, compensaría el efecto indeseado por la caída inicial en los ingresos fiscales. A pesar de lo antedicho, nada de lo augurado ocurrió. La medida impidió que el Estado recaude cuantiosas sumas, al tiempo en que la producción y la exportación de los commodities del agro se estimuló de manera exigua. En el siguiente cuadro, se puede observar la evolución de la producción de los principales cultivos agrícolas durante los últimos años.

### PRODUCCIÓN GRANARIA, POR CULTIVO (en toneladas)

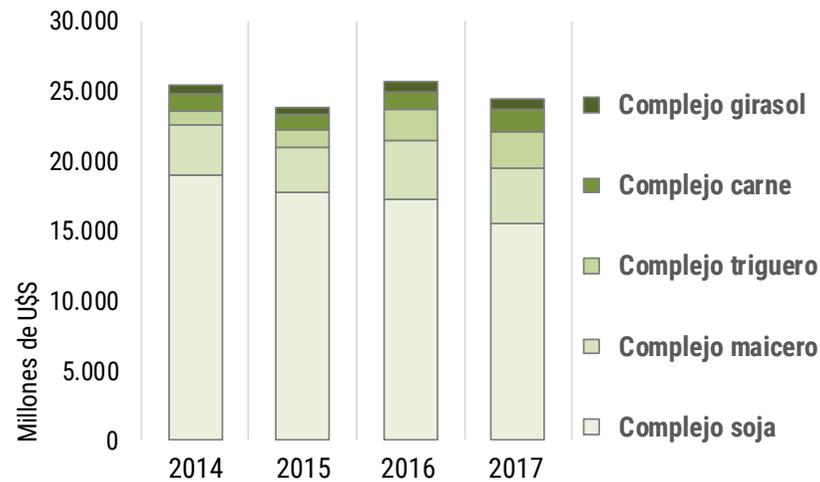


Fuente: elaboración propia, en base a Ministerio de Agroindustria.

Como se puede advertir, la producción agrícola de los últimos 2 años presenta matices. Por un lado, se destaca un fuerte aumento de la producción de trigo que pasó de 14 millones de toneladas en 2015, a 18 millones en 2017. Este cambio positivo en la producción debió atravesar por una caída en 2016, año en donde la producción fue de 11 millones. De la misma forma, la producción de maíz creció en los últimos dos años (pasó de 33 millones de toneladas a 49 en la última campaña). De manera análoga, la producción de girasol creció desde 3,1 millones de toneladas en 2015 a 3,5 millones en 2017. No obstante, estos crecimientos en la producción agrícola no fueron acompañados por la soja, que, de hecho, redujo su producción desde los 61 millones de toneladas en 2015 hasta los 54 millones en 2017. Este movimiento se relaciona con la reducción del área sembrada sojera en relación al resto de los cultivos debido a que la eliminación de los derechos de exportación fue mayor en estos últimos que en el caso de la soja. En la soja, la reducción fue sólo del 5%. En cambio, fue del 23% para el trigo, 20% para el maíz, 15% para la carne. A su vez, es dable tener en cuenta los ingresos por exportaciones (presentados en el cuadro que sigue), los cuales permiten evaluar el crecimiento del ingreso de dólares por mayores ventas al exterior de productos agropecuarios.

## EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES COMPLEJOS AGROPECUARIOS

(en millones de U\$S)



Fuente: elaboración propia, en base a Indec.

Entre el año 2015 y el año 2017 las exportaciones en dólares de los principales cinco rubros de exportaciones agropecuarias crecieron tan sólo 1,2% (unos 315 millones de dólares más que en 2015). De estos rubros, se destaca el crecimiento de los ingresos por cereales (que crecieron 2.100 millones de dólares en 2017, respecto de 2015). Sin embargo, esto fue en parte compensado con la caída de las exportaciones de semillas y frutos oleaginosos, que significaron 1.600 millones de dólares menos que en 2015. El rubro “residuos y desperdicios de la industria alimenticia” generó 800 millones menos que en

2015, en tanto que grasas y aceites, y carnes y desperdicios comestibles aportaron 150 y 470, respectivamente, millones de dólares más con respecto a 2015.

Los datos de comercio exterior del sector agroexportador permiten cuestionar la efectividad de las medidas de shock tomadas en diciembre de 2015. Asimismo, resulta polémica la iniciativa, al constatar que se ha perdido una importante fuente de recaudación tanto para el Estado Nacional, como para las Provincias y los Municipios. A continuación, se mide el costo fiscal por año de la eliminación parcial/total de los derechos a la exportación de productos agropecuarios.

## INCIDENCIA FISCAL DE LA ELIMINACIÓN DE LAS RETENCIONES A PRODUCTOS PRIMARIOS

(en millones de \$ y millones de dólares)

Producto	Alícuota Vigente 2015	Incidencia Fiscal (en U\$S)		
		2016	2017	TOTAL
Trigo	23%	423	543	966
Cebada	20%	120	91	211
Maiz	20%	826	764	1.590
Sorgo	20%	16	13	29
Aceite de girasol	30%	126	137	263
Semillas de soja	35%	160	133	293
Aceite de soja	32%	200	165	365
Pellets de Soja	32%	494	427	921
<b>Total (en U\$S)</b>	-	<b>2.366</b>	<b>2.273</b>	<b>4.639</b>
<b>Tipo de cambio promedio</b>	-	<b>\$14,8</b>	<b>\$16,6</b>	-
<b>TOTAL (en \$)</b>		<b>\$34.997</b>	<b>\$37.814</b>	<b>\$72.811</b>

Fuente: elaboración propia, en base a Banco Central e Indec.

En efecto, dado que el aumento de los ingresos de dólares por exportaciones fue de 315 millones de dólares en 2017, con respecto a 2015, la pérdida de recaudación se estima en 2.273 millones de dólares. Esta suma pudo haberse destinado a engrosar las arcas públicas en un momento de ajuste fiscal. En total, se perdieron más de 4.639 millones de dólares en 2 años, de los cuales la mayor parte se explican por menor recaudación por maíz (-1.590), complejo sojero (-1.579) y trigo (-966).

El diminuto despegue de las exportaciones agropecuarias termina poniendo en tela de juicio el beneficio de la renuncia de ingresos fiscales en pos de incentivos a la exportación de bienes agrícolas. En especial, teniendo en cuenta que la pérdida de recursos es considerable, en un contexto donde el oficialismo exige austeridad.

Por otro lado, cabe recordar que, de lo recaudado a través de derechos a la exportación a la soja, el Estado Nacional asigna un 30% para ser distribuido entre las Provincias a través del Fondo Federal Solidario (FFS). Es decir, un total de 473 millones de dólares en dos años fue el costo fiscal que sufrieron las provincias producto de la quita de retenciones. De estos, la Provincia de Buenos Aires recibiría unos 100 millones de dólares, es decir, 50 millones por año. Santa Fe recibiría unos 20 millones adicional por año, al igual que Córdoba.

A su vez, a partir del 1 de enero de 2018 se comenzó con un nuevo esquema de reducción a las retenciones de soja y sus derivados, del 0,5% mensual, con lo que a fin de año las mismas quedarían en 18% y 15%, respectivamente. Esto mismo aumentará la pérdida de recaudación por valor de 650

millones de dólares adicionales. En total, la caída en la recaudación por el desarme del esquema de retenciones previo a diciembre de 2015 se estima en torno a los 2.900 millones de dólares. De estos, unos USD 877 millones corresponden al reparto entre las provincias.

## RETENCIONES Y PRECIOS INTERNOS.

Como se analizó previamente, la política de eliminación de las retenciones no tuvo un efecto sustantivo en el crecimiento de las exportaciones agropecuarias, al menos en término de ingreso de dólares al país. Sin embargo, la medida tuvo un fuerte impacto negativo en las cuentas públicas, cuestión que debió cubrirse básicamente con toma de deuda en dólares y promovió una política de reducción del gasto público en otras partidas, en pos de recuperar los recursos perdidos. Esta desfinanciación de la Administración Pública le quita al Estado la posibilidad de realizar intervenciones para fomentar la actividad interna a través del estímulo de la demanda agregada. No obstante, el problema no se reduce a una cuestión tributaria, sino que la disminución en los ingresos por retenciones posee un impacto directo sobre los precios relativos domésticos. A continuación, el análisis se enfoca sobre el precio de los alimentos.

Nuestro país es un gran productor y exportador de productos primarios, con mayor o menor elaboración. Muchos de estos productos exportables, a su vez, llegan hasta la mesa de los

argentinos en forma de alimentos de todo tipo. Pan, harinas, pastas, carnes, aceite vegetal, entre otros, son productos que, directa o indirectamente, tienen un fuerte componente exportable. Entonces, la quita de los derechos de exportación provoca un incremento de precio en dichos productos en el mercado interno, que se traslada luego a lo largo de la cadena de producción, hasta llegar a productos finales encarecidos en las góndolas de los comercios del país. Esto sucede básicamente porque los precios de los alimentos y de las materias primas en el mercado internacional son relativamente más elevados. De este modo, si la cadena de producción y comercialización vende en el mercado interno a un precio que como mínimo iguale al precio internacional, los precios domésticos tienden indefectiblemente a subir. Entonces, si el precio del kilo de novillo en el mercado de exportación es de USD 3 y las retenciones son 15%, entonces la cadena en su conjunto recibirá USD 2,55. Con un dólar a \$ 25, recibiría unos \$ 63,75. Con lo cual, a ese precio le dará lo mismo vender en el exterior que en el mercado interno. En cambio, ante una eliminación de la retención, la cadena pasaría a recibir USD 3 íntegros, con lo cual su ingreso aumentará y recibirá unos \$ 75. Es claro que solo se venderá en el mercado interno si se espera recibir la misma cantidad de pesos que se embolsaría por exportar el producto al exterior. Con lo cual, el estímulo será a que los precios en el mercado interno suban a \$ 75 (un 17,6%). Es por esto que se argumenta que los derechos de exportación de los bienes agrícolas que produce Argentina tienen un efecto redistributivo. Como vemos, en este sencillo ejemplo queda demostrado la forma en que las retenciones impactan en los

precios internos, desconectándolos de los internaciones. En lo que sigue, se analiza el efecto real sobre los precios de los alimentos, que implicó la quita de retenciones al agro. Como se señaló, ni bien asumió la nueva administración, se avanzó con la eliminación de las retenciones a la exportación de productos agropecuarios y subproductos. En el caso de la soja, la alícuota se situaba en 35%; para el girasol 23%; el trigo, 23%; el maíz, 20%; la carne 15% y los productos regionales, 5%. De estos derechos sólo quedó vigente la retención a la soja, en un 30% (es decir, se redujo 5 pp.). El resto de los productos pasaron a tributar 0% a partir de 2016.

## INFLACIÓN, POR GRUPO DE ALIMENTOS

(en % de variación acumulada a cada año)

Grupo de alimentos	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ACEITES	20%	58%	31%	82%	13%	9%
FRUTAS Y VERDURAS	20%	37%	23%	44%	20%	6%
LECHE YOGURT Y PRODUCTOS LÁCTEOS	32%	39%	16%	42%	27%	4%
OTROS ALIMENTOS	30%	40%	23%	42%	22%	9%
BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS	26%	36%	26%	37%	22%	8%
DULCES Y AZÚCAR	23%	38%	12%	36%	26%	8%
HARINAS CEREALES Y LEGUMBRES	46%	40%	18%	31%	18%	10%
CARNES Y HUEVOS	26%	36%	29%	29%	15%	12%

Fuente: elaboración propia, en base a IPC-Caba. Año 2018 hasta abril.

Como se puede ver en el gráfico, los precios de los alimentos en el año 2016 crecieron por encima de la inflación (en 2016, los alimentos crecieron 43%). De estos, el grupo de bienes que

más aumentó su precio en el mercado interno fue el de los aceites, que crecieron 82%. Como sabemos, el sector aceitero argentino es uno de los que mayor inserción exportadora tiene. De la misma forma, frutas y verduras aumentaron 44%, productos lácteos 42%, bebidas no alcohólicas 37%, dulces y azúcar 36%, harinas, cereales y legumbres 31%, carnes y huevos 29%. En esto no solamente influyó la quita de retenciones, sino también la devaluación, que llevó el precio del dólar de \$ 9 a \$ 14 y que implicó, aunque no de manera diferenciada como en el caso de la quita de retenciones, un incremento de los ingresos de los sectores orientados a la exportación.

### INFLACIÓN, POR TIPO DE ALIMENTO (en % de variación acumulada a cada año)

Alimento	2014	2015	2016	2017	2018
Aceite de girasol (1.500 cm3)	82%	27%	116%	12%	7%
Manteca (200 gr.)	38%	20%	61%	32%	6%
Leche común entera (kl.)	27%	22%	49%	25%	4%
Hamburguesas (334 gr.)	30%	25%	42%	13%	8%
Agua saborizada (1.500 cm3)	41%	27%	36%	28%	7%
Harina de trigo común (kl.)	3%	-9%	35%	9%	16%
Ravioles frescos en piezas (500 gr.)	33%	23%	33%	1%	4%
Pan francés tipo flauta (kl.)	12%	17%	33%	19%	14%

Fuente: elaboración propia, en base a IPC-Caba. Año 2018 hasta abril.

Para poner algunos ejemplos, el pan francés tipo flauta, estaba en diciembre de 2015 a \$27,50 el kilo, mientras que en

diciembre de 2016 ya alcanzaba los \$36,64 (es decir, 33% más). En el mismo período, el pack de hamburguesas de 334 gramos, se encareció un 42%, pasando de \$40,44 a \$57,49. El litro de leche entera común lo hizo en un 49%, pasando de costar \$11,32 a \$16,86. La manteca aumentó 61%. Y como no podía ser de otra manera, el aceite de girasol aumentó un 116%, pasando de costar \$22,69 a \$48,91, en el período mencionado. Como se pudo analizar, el efecto de la quita de las retenciones y de la devaluación se hizo sentir en el precio de los alimentos durante 2016. En especial, la quita de las retenciones hace que el precio de los bienes exportables se desacople del precio internacional y se traslade a precios finales. Con el arancel cero a partir de diciembre de 2015 para los productos exportables del agro, a excepción de la soja (que hasta diciembre de 2017 mantuvo un derecho del 30%), los precios internos de los alimentos argentinos parten de un nivel más alto, lo cual implica que en la canasta familiar el gasto en alimentos tenga un peso mayor relativo. E incluso, en el peor de los casos, implica la pérdida de ingesta alimenticia adecuada para el normal desarrollo de los miembros del hogar.

Como se comentó previamente, a partir de enero 2018, comenzó un nuevo proceso de reducción de retenciones a la exportación, esta vez para la soja, que pasará de tener una alícuota del 30% a un 18% hacia diciembre de 2018. Esto implica una pérdida de recursos fiscales, pero también un nuevo impulso para el aumento en los precios de los bienes agrarios en el mercado interno argentino. Asimismo, durante 2016 y 2017, el área sembrada de trigo cobró relevancia en relación a la de la soja, producto que a la primera se le quitó la

totalidad del arancel cobrado en la exportación (de 23% a 0%). En cambio, en la soja sólo se le quitó 5 pp. (de 35% a 30%). Con lo cual, el incentivo para la producción de trigo fue mayor en aquellos, por lo que se observó como también su producción crecía, mientras que la de la soja caía. Este año, los incentivos volverán a inclinarse en favor de la producción de soja, con lo cual, es de esperar que el área sembrada y la producción de la misma, crezcan, compitiendo con la producción de trigo, lo que puede presionar sobre el precio del trigo al alza, y con éste, los de todos sus subproductos que se destinan al mercado interno (como la harina, el pan, las pastas, etc.). De la misma forma, impacta sobre el precio de los aceites, ya que una producción de soja desplazando por ejemplo a la producción de girasol puede hacer que el precio del aceite elaborado en base a dicho cultivo aumente.