



"2022 – Las Malvinas son argentinas"

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

Eliminación de Retenciones a las Exportaciones y Desarrollo del Federalismo Productivo en Argentina

Artículo 1.- Establécese el Régimen de Eliminación Gradual de Derechos de Exportación a la Producción Argentina.

Artículo 2.- La presente ley tiene como propósito contribuir al desarrollo del federalismo productivo, disminuir la presión tributaria, brindar certidumbre a las actividades de exportación y establecer incentivos efectivos para la formalización de la economía.

Artículo 3.- Fijase una reducción gradual de 3 (tres) puntos porcentuales anuales en las alícuotas de Derechos de Exportación de las mercaderías comprendidas en todas las posiciones arancelarias de los distintos capítulos de la NOMENCLATURA COMÚN DEL MERCOSUR (NCM), excepto para los productos del complejo sojero (poroto, aceite de soja, harina de soja y biodiesel), cuya reducción anual será de 4 (cuatro) puntos porcentuales.

Artículo 4.- El esquema de reducción anual de derechos de exportación al que refiere el artículo 2, se mantendrá hasta tanto se alcance la alícuota 0 (cero) en el año que corresponda en todas las posiciones arancelarias, con excepción de aquellas que se corresponden con las siguientes mercaderías: hidrocarburos, minerales básicos, metales preciosos, semillas oleaginosas y cereales, para las cuales las alícuotas finales no podrán superar los 3 (tres) puntos porcentuales.



"2022 – Las Malvinas son argentinas"

Artículo 5.- Las mercaderías que se encuentren alcanzadas con alícuotas de derechos de exportación iguales o inferiores al 3% (tres por ciento) al inicio del esquema de reducción, quedarán completamente desgravadas al primer año de entrada en vigencia del nuevo régimen.

Artículo 6.- La reducción gradual dará inicio en enero del año posterior a la entrada en vigencia de la presente ley para todas las posiciones arancelarias, con excepción de los productos asociados al complejo de la soja (grano y sus derivados), los hidrocarburos, los minerales básicos y los metales preciosos, para las cuales la baja comenzará en enero del segundo año contado a partir de la entrada en vigencia.

Artículo 7.- A partir del mes de enero posterior a la entrada en vigencia de la presente ley, los productores agropecuarios accederán a la conversión de una proporción incremental de sus desembolsos en concepto de derechos de exportación en cupones de crédito, los que podrán ser aplicados a la cancelación del impuesto a las ganancias y a otras finalidades.

Artículo 8.- La presente ley comenzará a regir a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

Artículo 9.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Autor: Carlos Mario Gutierrez

Coautores: Natalia de la Sota

Ignacio García Aresca



"2022 – Las Malvinas son argentinas"

FUNDAMENTOS

Este proyecto de Ley se formula y presenta en el marco de las atribuciones que, en materia de derechos de exportación (DEX), nuestra Constitución Nacional le confiere al Congreso de la Nación.

El Poder Ejecutivo no puede atribuirse el derecho a fijar retenciones (DEX), ya que la Carta Magna establece:

“Artículo 75.- Corresponde al Congreso: 1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación”.

Ese principio constitucional ha sido ratificado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en 2014, mediante el fallo “Camaronera Patagónica S.A. Amparo c/Ministerio de Economía”.

Argentina cuenta con los recursos humanos, naturales y de conocimiento como para iniciar una estrategia sostenida de crecimiento y desarrollo, basada en un federalismo productivo que incentive la inversión, la innovación y el pleno aprovechamiento de su capacidad exportadora, en una economía que genere trabajo y empleos de calidad con ascenso social.

Lo cierto es que nuestro país exhibe, desde hace muchas décadas, problemas económicos estructurales que suelen derivar en importantes crisis y en la imposibilidad de lograr un crecimiento económico sostenido, que mejore notoriamente el nivel de vida de su población. De hecho, la suba del PIB per cápita ha sido de sólo 0,47% anual en los últimos 50 años.

Entre esos problemas centrales referidos se registra la escasa capacidad para sostener un nivel adecuado de reservas internacionales en el Banco Central, una realidad que se ha agravado en los últimos años.



"2022 – Las Malvinas son argentinas"

Ese deterioro recurrente de las reservas está, en buena medida, asociado al nivel de incertidumbre y desconfianza que suele acompañar a la evolución de la economía argentina y, especialmente, a la imposibilidad de lograr una generación genuina y persistente de divisas a través de las exportaciones, a pesar de exhibir un gran potencial natural y adquirido para tal propósito, particularmente en la agroindustria, los hidrocarburos, las energías renovables y los servicios intensivos en conocimiento

Por caso, en los últimos 30 años las exportaciones argentinas subieron un acumulado del 341%, contra 988% en Perú, 661% en Brasil y 642% en Chile.

El regular desempeño de las exportaciones a largo plazo tiene su origen en un deficiente contexto en materia de competitividad estructural, a lo cual suele sumarse, en algunos períodos, la escasa competitividad cambiaria, de modo que Argentina se ubica en el puesto 83 entre 141 países en el índice de competitividad publicado por el Foro Económico Mundial.

Los problemas de competitividad estructural son variados, pero entre ellos no puede dejar de mencionarse la elevada presión tributaria existente en Argentina, que se agrava en el caso de las ventas al exterior por la existencia de Derechos de Exportación (DEX), con lo cual entre el año 2000 y 2015 la presión tributaria efectiva pasó de 21,0% a 33,8% del PIB, ubicándose en 2021 en un 31,5%

Los DEX son un pésimo tributo, por su carácter altamente distorsivo y por desincentivar aquello que todos los países del mundo quieren estimular, como son las exportaciones. Lejos están de ser una herramienta tributaria de uso generalizado; actualmente muy pocos países y regiones la utilizan, ya que prácticamente no existe tal tributo en Europa (con excepción de Noruega), tampoco en América



"2022 – Las Malvinas son argentinas"

(salvo en Argentina y Costa Rica), ni en Oceanía (con excepción de algunas islas menores) y no es muy habitual en África.

Las retenciones (derechos de exportación) también afectan y distorsionan gravemente el federalismo argentino, ya que generan fuertes inequidades y transferencias de ingresos entre regiones, dado que el 90% de su recaudación se extrae de cinco provincias: Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires, Santiago del Estero y Entre Ríos. Así, al tratarse de un tributo no coparticipable, el costo de este tributo para provincias como Córdoba o Santa Fe resulta -como mínimo- tres veces superior al de otras jurisdicciones del país, en la medición por habitante, dada la elevada participación que tienen dichas jurisdicciones en las exportaciones nacionales de productos altamente gravados con DEX.

Además, ninguno de los grandes productores y exportadores mundiales (con los que Argentina pugna en los mercados) utiliza esta tributación, salvo escasas excepciones, como el caso de Rusia.

En nuestro país, los DEX fueron reintroducidos en 2002 en forma extraordinaria y transitoria, para ayudar a financiar al Estado y su política social en el contexto de la gran crisis económica de 2001 – 2002. Dos décadas después, no sólo siguen existiendo, sino que exhiben alícuotas marcadamente superiores a las de 2002 en muchos productos, particularmente en todos aquellos de base agropecuaria.

Hoy, se grava con DEX no sólo a productos primarios -cuyos precios internacionales suelen ser oscilantes- sino también a insumos y productos industrializados y servicios de elevado valor agregado, afectando notablemente sus posibilidades de competir en el mundo.



"2022 – Las Malvinas son argentinas"

Esta tributación genera una carga asimétrica entre actividades de exportación, ejerciendo un peso significativamente mayor sobre determinadas producciones, particularmente vinculadas a la agroindustria y -dentro de ella- a los complejos de granos, semillas oleaginosas y sus principales derivados industriales, las que se encuentran gravadas con tasas medias muy superiores a los de otros productos, de modo que más del 80% de la recaudación de DEX del año 2021 se habría generado en sólo tres complejos exportadores del país: soja, maíz y trigo.

Es fundamental advertir que los DEX no pueden sustituir ni mejorar la tributación a las ganancias o la progresividad del sistema tributario argentino, más bien por el contrario, su existencia puede significar un pago excesivo para actores económicos de baja capacidad contributiva (en el caso agropecuario, productores de zonas marginales, productores de escala pequeña, productores afectados por eventos climáticos adversos, etc.), dado que, por su naturaleza, esta tributación no puede distinguir la condición económica y personal de los contribuyentes sobre los que incide efectivamente.

Así, los DEX afectan la rentabilidad económica proporcionalmente en mayor medida en el caso de pequeños productores y/o aquellos ubicados a mayor distancia de los puertos.

Por todas las razones anteriormente expuestas y para brindar mayor previsibilidad sobre las condiciones que deberán enfrentar las actividades de exportación en Argentina en los próximos años, se requiere una política de disminución de la presión tributaria sobre las ventas al exterior, en especial de los DEX, que afectan el precio neto y/o la rentabilidad de las exportaciones gravadas explícita o implícitamente.

El hecho que Argentina exhibe un importante desequilibrio fiscal (3,5% del PIB en 2021, sin incluir ingresos extraordinarios) y que



"2022 – Las Malvinas son argentinas"

existe un compromiso para su reducción gradual en los próximos años, exige una desactivación también gradual de los DEX, que minimice el costo fiscal asociado a cada año en el cronograma de reducción del tributo.

Por otra parte, dados los todavía elevados niveles de informalidad existentes en toda la economía argentina (por caso, superior al 30% en IVA), la reducción gradual de los DEX debe ser acompañada por instrumentos que incentiven una mayor formalización de las actividades productivas y/o premien a los contribuyentes más formales.

Adicionalmente, en un contexto de incipiente recuperación de la producción nacional (la actividad industrial creció 15,8% en 2021, aunque aún se encuentra un 12,9% debajo del máximo de 2011), en una última década caracterizada por la estanflación, y niveles muy bajos de inversión productiva, resulta conveniente que la desactivación gradual de los DEX sea acompañada por instrumentos que incentiven la inversión en bienes de capital, inmuebles, automotores y servicios, en todos los casos producidos localmente y ligados a las actividades gravadas, así como el logro de una adecuada conservación de la capacidad productiva de los suelos, el cuidado del medio ambiente y el esparcimiento de los contribuyentes.

En el particular caso de la actividad agrícola, según las características que exhibe la demanda internacional y local que enfrenta el sector, y dado que por efecto de la traslación la carga fiscal de los DEX sobre productos industriales (aceites, harinas, etc.) elaborados en base a una primera transformación de materias primas agrícolas (cereales, semillas oleaginosas) recae completamente sobre los productores de dichas materias primas (se concreta en una reducción del precio neto de sus productos en el mercado interno), los instrumentos promocionales deben asegurar



"2022 – Las Malvinas son argentinas"

un mecanismo implícito de implementación que permita a dichos productores recibir compensación por esta carga tributaria, en lugar de quienes son legalmente incididos (exportadores).

Finalmente, en la implementación de estos instrumentos diseñados para reducir la carga tributaria sobre agentes formales de la economía, y hasta tanto se eliminen los DEX, debe contemplarse también la situación particular de los distintos productos agrícolas en materia de distribución de lo producido entre mercado interno y externo, considerando que el fisco sólo puede reconocer un beneficio sobre producción exportable que representa hecho imponible y le genera ingresos tributarios.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares acompañen este proyecto y la aprobación del mismo.

Autor: Carlos Mario Gutierrez

Coautores: Natalia de la Sota
Ignacio García Aresca