

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de LEY:

"Ley de Reparación Histórica del Campo Argentino"

ARTÍCULO 1.- Redúcese en un CERO COMA TREINTA Y CINCO POR CIENTO (0,35%) mensual la alícuota del derecho de exportación aplicable a las mercaderías comprendidas en las posiciones arancelarias de los Capítulos 1 a 24, Capítulos 41 a 43, y Capítulos 50 a 54 de la NOMENCLATURA COMÚN DEL MERCOSUR (NCM). Dicha reducción operará desde el mes de marzo de 2025 y se extenderá hasta tanto se alcance una alícuota del CERO POR CIENTO (0%) para cada posición arancelaria, debiendo aplicarse la reducción correspondiente a partir del primer día hábil de cada mes.

ARTÍCULO 2.- Autorízase al Poder Ejecutivo a reducir la alícuota de los derechos de exportación que surge del cómputo previsto en el Artículo 1º de la presente Ley.

ARTÍCULO 3.- Autorízase al Poder Ejecutivo a establecer una alícuota diferencial de hasta el DOS POR CIENTO (2%) para los derechos de exportación de los productos primarios oleaginosos alcanzados por la presente ley cuando por razones económicas fundadas se requiera su aplicación para incentivar la agregación de valor en la cadena productiva.

ARTÍCULO 4.- El Poder Ejecutivo no podrá elevar las alícuotas previstas en el cómputo del artículo 1 de la presente ley o las vigentes al 31 de diciembre de 2024, la que sea menor, ni dictar normas que afecten la libre fijación de precios en los mercados domésticos de los productos alcanzados por la presente ley, excepto por lo dispuesto en el artículo 3º. Derógase cualquier disposición en contrario.

ARTÍCULO 5.- Derógase el artículo 755 de la Ley 22.415 y sus modificatorias.

ARTÍCULO 6.- Declárase "Año de Homenaje al Campo Argentino" desde el 1º de enero del año siguiente a la promulgación de la presente ley hasta el 31 de diciembre del correspondiente año.

ARTÍCULO 7. La autoridad de aplicación de la presente Ley será la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Economía de la Nación.

FUNDAMENTOS

Esta ley tiene por objeto eliminar la inequidad tributaria sufrida por el campo argentino a lo largo de la historia. Con distintos pretextos, gobiernos de todo signo y origen han aplicado y aplican fuertes impuestos a las exportaciones agropecuarias que operan como una confiscación del esfuerzo y el trabajo del campo argentino.

De acuerdo con datos del Banco Mundial apenas 31 de 122 países que informan datos tributarios aplican "derechos de exportación". Pero su incidencia en la recaudación es significativa en apenas 9 países, en donde la recaudación del impuesto representa más del 1% de los ingresos totales del gobierno federal. Además de Argentina (con 17% de los ingresos totales), Kazajstán (18%), Rusia (16%), Costa de Marfil (12%), Bielorrusia (11%), Las Bahamas (6%), Indonesia (2%), Camerún (1,4%) y Malasia (1,2%). Ninguno de nuestros principales competidores agroindustriales se encuentra en esa breve lista, con la única excepción de Rusia.

La República Argentina se encuentra entre las economías más cerradas del planeta. Típicamente, el grado de apertura de una economía se mide en base al cociente de la suma de exportaciones e importaciones en relación al producto bruto (PIB). En los últimos cuarenta años, ese indicador fue creciendo en todos los países de la región pero en nuestro caso nos encontramos muy por debajo del resto. El grado de apertura argentina es del 28% del PIB, la menor junto con Brasil (27 %) dentro de Latinoamérica, que presenta un promedio del 62% del PIB.

Esto ocurre por dos razones: se castiga con impuestos a las exportaciones y se premia con altos aranceles a las importaciones. El "Teorema de la Simetría de Lerner", en la teoría de comercio internacional, prueba que una tarifa a la importación (o su equivalente en términos de cuotas a la importación) tiene el mismo efecto que un impuesto a la exportación. La proposición del teorema se basa en una simple intuición: el efecto sobre los precios relativos de importación y exportación es equivalente sea que se aplique uno u otro. De modo que "cerrar las importaciones" termina condenando al país a menores exportaciones y "cerrar las exportaciones", con cuotas o impuestos, reduce la oferta exportable y por tanto la capacidad importable. Ambas políticas comerciales operan en espejo para frenar el comercio internacional e impedir el desarrollo. Un sinsentido que ha puesto a la Argentina de espaldas al mundo, desperdiciando los beneficios del comercio internacional en ambas direcciones.

Los "derechos de exportación" o "retenciones a las exportaciones" son, junto al control de capitales hoy denominado "cepo cambiario", el instrumental utilizado por el Estado para esquilmar a los sectores exportadores, entre ellos -pero no exclusivamente- el sector agropecuario. Estos instrumentos fueron utilizados para transferir recursos del sector agropecuario y las provincias hacia sectores industriales hiper-protegidos y poco

competitivos mayormente concentrados en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Los últimos 20 años han sido un triste ejemplo de las nefastas implicancias de esta política económica. En primer lugar, la retracción relativa de la producción y las exportaciones agropecuarias respecto a nuestros pares de la región. En segundo término, una enorme masa de los nuevos recursos fiscales generados por la imposición de retenciones fue aplicada a financiar una expansión desmesurada del gasto público, mayormente destinado a subsidiar por distintas vías la concentración poblacional en la zona del AMBA, generando caos, inseguridad, aglomeración y pobreza y forzando a millones de argentinos a migrar desde sus provincias hacia los barrios precarios de la provincia de Buenos Aires. Las consecuencias fueron la cronificación del sub-desarrollo del interior productivo - llamado a liderar el proceso de crecimiento bajo condiciones normales- y una hiperconcentración demográfica en el AMBA, que redundó en pobreza, marginalidad y, finalmente, una menor calidad de vida para todos los argentinos.

Los “derechos de exportación” son un impuesto altamente distorsivo que opera como un impuesto a los “ingresos brutos” de los productores. Esto le quita neutralidad y lesiona el principio de equidad respecto a la capacidad de pago del contribuyente. Al distorsionar las señales de precios de la economía se afectan particularmente las zonas productivas marginales de menor rendimiento y rentabilidad. Esto genera enormes pérdidas de eficiencia, reduciendo el área sembrada y la inversión en zonas marginales de la frontera agropecuaria.

La Organización Mundial del Comercio ha destacado que casi el 30% del empleo global depende de las exportaciones, lo que subraya la importancia de políticas que fomenten, en lugar de obstaculizar, la participación en el comercio internacional. Exportar más permite importar más tecnología, insumos de calidad y abaratar costos para la exportación. Es decir, promover el crecimiento de largo plazo.

La reducción de ingresos para los productores limita su capacidad para reinvertir, afectando la sostenibilidad del sector, al desalentar la inversión en tecnología, maquinaria y fertilizantes. De esta forma, las retenciones a las exportaciones no sólo afectan la producción presente, sino también comprometen el futuro de nuestros suelos.

Cualquier discusión impositiva, por justa que sea, no puede soslayar la necesidad de preservar el equilibrio fiscal. La recuperación del equilibrio fiscal del Sector Público Nacional en 2024 fue producto de una reducción del gasto público de casi 5 puntos del producto, gracias al esfuerzo de todos los argentinos, pero también del sostenimiento de una estructura tributaria altamente gravosa y distorsiva. La reforma tributaria y el Pacto Fiscal de 2017, que marcaban un camino de mejora y racionalización fiscal en la Nación y las provincias, fueron totalmente revertidos durante la gestión del expresidente Alberto Fernández. Más aún, la presión impositiva se profundizó en 2024 de la mano del aumento

de impuestos a nivel federal (mediante la reposición del Impuesto a los Ingresos de la Cuarta Categoría y la suba transitoria del "Impuesto PAIS") y los incrementos de alícuotas impositivas en las provincias y la proliferación de aumentos en las tasas municipales.

El equilibrio fiscal no puede resignarse bajo ningún concepto, porque debe ser la piedra basal de la estabilidad macroeconómica que es condición necesaria para el crecimiento económico. Esto exige prudencia a la hora de establecer la secuencia óptima de reducción de impuestos, priorizando aquellos que tengan una mejor ecuación costo-beneficio. Esta ecuación depende críticamente del impacto que la reducción impositiva tenga sobre las fuerzas productivas, la generación de exportaciones y la capacidad de creación de empleo, tanto como de la elasticidad de corto plazo de la oferta potencial.

Sin lugar a duda, las retenciones a las exportaciones, por la enorme presión tributaria que sufre el sector agropecuario y la distorsión de precios que suponen, figuran en primer lugar. Diversos estudios han demostrado la elevada elasticidad-precio de la oferta agropecuaria, además de los múltiples encadenamientos en el empleo y la actividad de distintos sectores económico tales como transporte, industria y comercio. Esto implica que una reducción paulatina y creíble de las retenciones a las exportaciones agropecuarias pondría en marcha una expansión de la oferta agropecuaria capaz de compensar total o parcialmente el impacto inicial sobre las arcas públicas.

Esto explica la lógica secuencial establecida por la presente ley. Una reducción abrupta de las alícuotas de retenciones a las exportaciones tendría un costo fiscal difícil de absorber por el Estado Nacional en las actuales circunstancias. Sin embargo, una reducción drástica de las retenciones a largo plazo, aplicada de manera gradual y creíble por medio de una ley, eliminando al mismo tiempo la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para elevar alícuotas o imponer medidas que alteren de manera directa o indirecta los precios de mercado de los productos agropecuarios, permitirá obtener los beneficios en términos de señales de largo plazo, minimizando el costo fiscal de corto plazo.

El proyecto ratifica por ley la eliminación de retenciones para los sectores hoy exceptuados (artículos 1, 3 y 4). Y estipula una reducción mensual del 0,35% en las alícuotas de los derechos de exportación vigentes al 31 de diciembre de 2024 (artículo 2). Esto equivale a una reducción anual de 4,2 puntos porcentuales de las distintas alícuotas, e implica una disminución gradual que, para los productos con alícuota inicial de 33%, se extiende a menos de 8 años hasta alcanzar la eliminación total de las retenciones. Este plazo es menor en los productos con menor alícuota inicial y, en todos los casos, podrá ser abreviado por el Poder Ejecutivo Nacional si la situación fiscal así lo permite (artículo 5).

La senda de reducción de 4,2 puntos porcentuales anuales se fijó atendiendo a dos criterios: en primer lugar, la necesidad de resolver un problema de larga data con una prudente gradualidad que permita amortiguar el impacto fiscal de corto plazo de la medida, dando tiempo a la reacción compensadora de largo plazo de la oferta agropecuaria. Y, en segundo lugar, atento a la tasa de interés "libre de riesgo" referida en los Bonos del Tesoro Americano a 10 años que actualmente rinden cerca del 4% anual. La tasa de interés en dólares del Tesoro Americano puede ser vista como "el costo de oportunidad" de retener exportaciones para beneficiarse del "carry positivo" que genera la senda de reducción de alícuotas de los derechos de exportación. Un ritmo de reducción excesivamente elevado podría desincentivar la venta de productos por parte de los exportadores agroindustriales.

El artículo 6 delega en el Poder Ejecutivo la aplicación de la alícuota diferencial que hoy rige para los productos elaborados a partir de oleaginosas de hasta el 2% cuando la autoridad de aplicación considere que, por razones económicas o de competitividad, así se requiera como forma de incentivar la agregación de valor en la cadena de comercialización.

Los artículos 7 y 8 son tremendamente importantes para el futuro del sector y constituyen el corazón de esta ley, que no es ni más ni menos que una profunda liberalización y desregulación del sector agropecuario. El artículo 7 establece la prohibición al Estado Nacional de elevar las alícuotas previstas por la ley a lo largo del tiempo y de intervenir por cualquier mecanismo en la fijación de precios de mercado. El artículo 8 deroga el artículo 755 del Código Aduanero que permite establecer retenciones y regulaciones de todo tipo a la oferta exportadora. El artículo 755 del Código Aduanero es el "huevo de la serpiente" de los complejos mecanismos de exacción fiscal y distorsiones de mercado que ha sufrido el sector agropecuario a lo largo de su historia. Aquí lo transcribimos:

"ARTICULO 755. – 1. En las condiciones previstas en este código y en las leyes que fueren aplicables, el Poder Ejecutivo podrá:

a) gravar con derecho de exportación la exportación para consumo de mercadería que no estuviere gravada con este tributo;

b) desgravar del derecho de exportación la exportación para consumo de mercadería gravada con este tributo; y

c) modificar el derecho de exportación establecido.

2. Salvo lo que dispusieren leyes especiales, las facultades otorgadas en el apartado 1 únicamente podrán ejercerse con el objeto de cumplir alguna de las siguientes finalidades:

- a) asegurar el máximo posible de valor agregado en el país con el fin de obtener un adecuado ingreso para el trabajo nacional;*
- b) ejecutar la política monetaria, cambiaria o de comercio exterior;*
- c) promover, proteger o conservar las actividades nacionales productivas de bienes o servicios, así como dichos bienes y servicios, los recursos naturales o las especies animales o vegetales;*
- d) estabilizar los precios internos a niveles convenientes o mantener un volumen de ofertas adecuado a las necesidades de abastecimiento del mercado interno;*
- e) atender las necesidades de las finanzas públicas."*

Una integración inteligente al mundo empieza por eliminar las regulaciones excesivas y los costos que el Estado Nacional impone a los sectores exportadores. Es hora de liberar el potencial de las fuerzas productivas. La diversificación y el fortalecimiento de industrias como la minería, la energía y la industria del conocimiento son esenciales para construir un crecimiento económico robusto y sustentable, basado en el crecimiento de las exportaciones, la inversión y el empleo productivo a lo largo y a lo ancho del país. Estas industrias hoy se benefician de regímenes especiales impositivos o legales para nuevas inversiones. Igual tratamiento merece el campo argentino y la agroindustria en general. Porque aquellas industrias exportadoras, junto con un sector agropecuario eficiente y competitivo, son las que podrán transformar la estructura productiva del país, generando empleos de calidad, atrayendo inversiones y promoviendo una economía inclusiva y diversificada.

En síntesis, esta ley busca erradicar definitivamente el "pecado capital" del subdesarrollo argentino que ha sido "matar la gallina de los huevos de oro" mediante la destrucción de los incentivos a la producción agropecuaria en particular, y a los sectores exportadores en general, a lo largo del último siglo. Nadie podrá devolverle el tiempo perdido al campo y a los argentinos, pero si este proyecto de ley se hace realidad, habremos aprendido la lección para no repetir los errores del pasado y para ir en busca de un futuro mejor.

Por todo lo dicho, invito a los diputados a acompañar el presente proyecto de ley.

LUCIANO LASPINA

Ardohain, Martín

Avico, Belén

Brambilla, Sofía

Bachey, Karina

Capozzi, Sergio

Figueroa Casas, Germana

Maquieyra, Martín

Razzini, Verónica

Sotolano, María

Ballejos, Nancy