

## PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados  
Sancionan con fuerza de Ley

**Artículo 1°-** La presente ley tiene por objeto la eliminación inmediata de todos los derechos de exportación que rigen actualmente sobre los productos agropecuarios y sus derivados.

**Artículo 2°.-** Deróguense a partir del 1° de enero de 2025 los derechos de exportación a los que se refiere el artículo 1° de la presente ley, establecidos en virtud del artículo 755 de la Ley N° 22.415 ( Código Aduanero) y demás normativa complementaria.

**Artículo 3°.-** Deróguese el artículo 755 de la Ley N° 22.415.

**Artículo 4° .-** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

**Roberto M. Mirabella.-**

## FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El esquema económico que propone la actual gestión de gobierno está desatendiendo los vaivenes que enfrentan los sectores vinculados a la producción agropecuaria en el interior del país. Llamativamente, los esfuerzos desreguladores y aperturistas están enfocados mayoritariamente en beneficiar la producción de otros países haciendo la vista gorda ante los problemas de los empresarios y productores argentinos. La actual coyuntura de precios más bajos, costos más altos en dólares, sobre oferta internacional, cambio climático, atraso cambiario, y alta carga impositiva hace que sea urgente abordar el objeto de este proyecto.

El Estado Nacional dado su poder recaudatorio y aunque acotado por las leyes vigentes y nuestra constitución (a veces), desarrolla estrategias y comportamientos para distribuir recursos a discreción en virtud de sus intereses que en muchas oportunidades son contrarios a los de provincias productivas como es la provincia de Santa Fe.

En virtud del artículo 724 del Código Aduanero, toda exportación para consumo "se encuentra gravada", por lo tanto, toda mercadería exportada a consumo, también lo está, salvo que "además" se encuentre exenta (por otra disposición) o sea alcanzada por un régimen especial.

En la práctica ocurre que, como históricamente las alícuotas son fijadas por el PEN mediante mayoritariamente decretos que alcanzan solo a ciertas mercaderías de la nomenclatura, aquellas que no quedaron incluidas por estas normas —se dice que— "no están gravadas". Por el contrario, cuando algún decreto "les fija la alícuota a cero" o habiendo una alícuota superior; luego se la "reduce a cero", suele decirse que "están gravadas a tasa cero". En realidad, la tasa cero no es otra cosa que una particular forma de exención<sup>1</sup>.

Ahora bien, el artículo 75, inciso 1º de la Constitución Nacional establece que corresponde al Congreso "*Legislar en materia aduanera. Establecer los*

---

<sup>1</sup> Schurig, Harry: "Modificaciones de la ley 27.541 de Solidaridad Social a la materia aduanera." TR LALEY AR/DOC/99/2020

*derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación".*

Entiendo que resulta de suma importancia que los legisladores nacionales retomemos la fijación de las alícuotas de este tipo de tributos (derechos de exportación) en virtud de nuestra investidura representativa y, sobre todo, por nuestro vínculo inmediato con los sectores productivos que hoy están padeciendo un sistema impositivo injusto que beneficia la renta financiera por sobre la producción. Un sistema fiscal más equitativo y menos punitivo para los productores agropecuarios ayudaría a fomentar el crecimiento económico de manera más inclusiva y sustentable.

La eliminación de las retenciones a las exportaciones agropecuarias favorecerá la competitividad de los productos argentinos, incentivará la inversión, generando empleo y promoviendo el crecimiento de otras industrias relacionadas.

Argentina es uno de los pocos países en el mundo que grava a sus exportaciones con derechos de exportación y a su vez es uno de los que más grava, adicionalmente toda esa recaudación son recursos no coparticipables del Estado Nacional, es decir, de libre destino, según lo establecido en nuestra constitución.

Los derechos de exportación como están planteados atentan contra el desarrollo de la provincia de Santa Fe y la región y solo sirven a los fines del gobierno central, siendo un recurso de libre disponibilidad para este último, que puede aplicar donde le parezca, con contadas excepciones<sup>2</sup>.

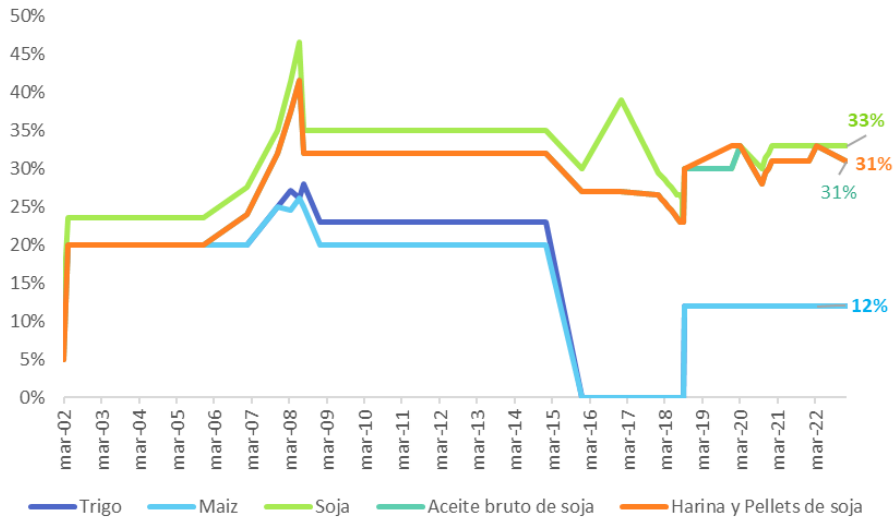
Un primer problema que surge con las retenciones es que a diferencia del resto de impuestos que se recaudan a lo largo del país bajo un principio general de uniformidad, los derechos de exportación no lo son, sino que tienen diversas alícuotas para diferentes productos.

Como se observa en el gráfico a continuación las alícuotas ha subido y bajado al ritmo de las necesidades del Estado Nacional.

---

<sup>2</sup> Luego del conflicto con el campo por la Resolución 125/08 en el año 2009, para dar un cierre a la cuestión y atemperar los efectos de la crisis financiera global se creó el Fondo Federal Solidario (FOFESO), por DNU. El decreto asignaba el 30% de las sumas que el Estado Nacional percibiera en concepto de derechos de exportación de soja, en todas sus variedades y sus derivados a las provincias. La distribución de esos fondos se efectuaba en forma automática, entre las Provincias adheridas, de acuerdo a los porcentajes establecidos en la Ley N° 23.548 y sus modificatorias. También debían repartir a municipios el 30% de lo que recibían. En el año 2018, se dio de baja en el marco del ajuste fiscal por la crisis financiera derivada del endeudamiento generado por la gestión de Macri.

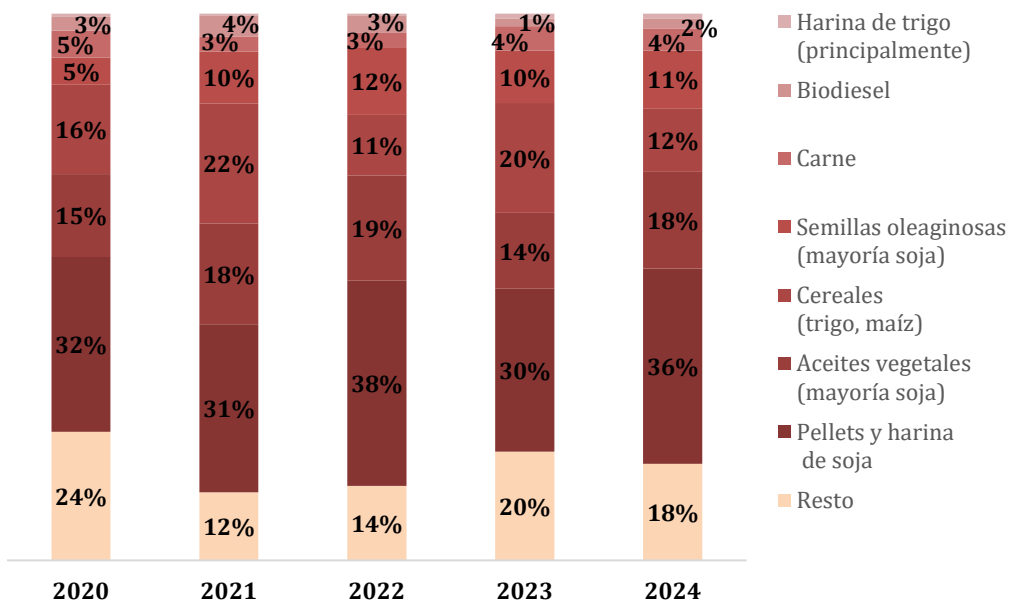
**Figura 1.** Evolución de las alícuotas de principales productos gravados con derechos de exportación. En porcentaje.



**Fuente:** en base a normativa vigente en cada

Empeorando el escenario surge el segundo problema: entre el 76% y el 86% de la recaudación proviene del sector agroindustrial, que es el que tiene esas mayores alícuotas, cuya actividad se realiza, no exclusivamente, pero si mayormente, en las Provincias de Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires y Entre Ríos.

**Figura 2.** Derechos de exportación por principales productos . En % sobre el total.



**Fuente:** informe N°141 JGM al congreso (2024)

De estas provincias la que mayor exportación de productos con valor agregado hace por tener uno de los polos agroindustriales más importantes del país es Santa Fe, por donde salen la mayoría de las exportaciones agroindustriales, siendo asimismo la segunda provincia con mayores exportaciones del país con el 21% del total. En nuestra provincia la actividad agroindustrial explica el 68,6% del valor agregado de bienes y el 32% del Producto Bruto Geográfico (BCR, 2023).

**Tabla 1.** Exportaciones por principales complejos Santa Fe y Argentina y porcentaje de recaudación de derechos de exportación. Promedio 2021-2023

	Promedio 2021-2023				
	Santa Fe	Argentina	% sobre el total	% sobre el total de recaudación total	
				% sobre total	% Acumulado
Complejo soja	10.817	20.884	52%	64%	
Complejo Cerealero	1.751	13.139	13%	14%	82%
Sector bovino	1.543	5.067	30%	4%	
Resto	2.115	38.633	5%	18%	18%
<b>Total Exportaciones</b>	<b>16.225</b>	<b>77.723</b>	<b>21%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: INDEC e IPEC

Como se observa la tabla anterior, el principal complejo de exportación es el sojero (porotos, pellets, aceite, biodiesel) donde Santa Fe tiene una participación del 52%. Ese complejo genera el 64% de la recaudación de los derechos de exportación. Si le sumamos el complejo cerealero, donde la participación de Santa Fe es menor en materia de exportaciones y de la carne donde se exporta el 30% del total desde la provincia, vemos que suman el 82% de la recaudación por retenciones en promedio para el período considerado.

Por lo tanto, es evidente que la existencia de los derechos de exportación atenta contra el desarrollo productivo y territorial equilibrado y la acumulación de riqueza en la provincia de Santa Fe y de las provincias mencionadas ¿Por qué? simplemente porque es dinero que sale de la provincia y del cual no vuelve prácticamente nada, porque la aplicación de esos recursos queda a discreción del gobierno nacional.

**Por otro lado, proponemos derogar la delegación de facultades en el poder ejecutivo para establecer derechos de exportación. En concreto suprimir el artículo 755 del código aduanero y que quede claro que la facultad de establecer los derechos de exportación es facultad del congreso nacional.**

Como ya se mencionó al comienzo, el establecimiento de Derechos (fijar alícuotas) sobre el comercio exterior es una atribución del Congreso Nacional según el Art75 inciso 1 de la constitución nacional.

Durante la mayor parte de nuestra existencia como país, el poder legislativo delegó esta facultad en el poder ejecutivo nacional, por lo tanto este último hizo lo que quiso con los derechos de exportación. En el código aduanero, vigente desde 1981 la delegación de esta cuestión, como mencionamos, estaba prevista en el Art 755.

Sin embargo, a partir de la constitución de 1994 esto cambió porque se introdujo explícitamente la prohibición de la delegación de facultades como principio general (Art 76 CN) con algunas excepciones bajo el cumplimiento de determinadas condiciones, siendo las principales:

- plazo determinado y;
- referida a una materia determinada acotada

Asimismo, en la reforma de la constitución se estableció que aquellas delegaciones vigentes con anterioridad a la misma (como las del código aduanero) caducaban a los 5 años, salvo si se emitiera ley ratificándolas<sup>3</sup>.

Recién en el año 2002, cuando se reintrodujeron los derechos de exportación saltó la problemática de la falta de delegación de facultades, que trato de subsanarse con las Leyes 25.645 (de agosto de 2002 hasta 2004) y 25.918 (hasta 2006).

En el año 2008 en el marco de la "Resolución 125", ya se había planteado la inconstitucionalidad de fijar retenciones por simple resolución del Ministerio de Economía, en base a que las retenciones son un impuesto y debían legislarse adecuadamente, decía el fallo:

*"(...) las facultades conferidas por el art. 755 del Código Aduanero requieren para su aplicación de una ley formal que especifique la política legislativa, fije las escalas y los límites concretos para su ejercicio por parte del Poder Ejecutivo"*<sup>4</sup>.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación emitió, en abril de 2014, el fallo "Camaronera Patagónica S.A. Amparo c/Ministerio de Economía", dictaminando la nulidad de las resoluciones 11 y 150 del ministerio de economía del año 2002 que

---

<sup>3</sup> Cláusula transitoria octava de la CN referida al artículo 76.

<sup>4</sup> Sala II del fuero contencioso administrativo federal "Gallo Llorente Santiago Emilio y otro c/ EN - Mº de Economía - Resol 125/08 (dto 2752/91) s/ amparo ley 16.986". E

fijaban retenciones, bajo los mismos argumentos que los esgrimidos para la Resolución 125/08 del MECON e indicando devolución de pago para el período del año 2002 entre el momento que se emitieron las resoluciones y el que se sancionó la ley 25.645 que como ya dijimos prorrogó las facultades delegadas.

Todos los magistrados coincidieron en que sólo el Congreso tiene facultades para fijar tributos, señalando que las retenciones son impuestos y que, de acuerdo a los artículos 4º, 17 y 52 de la Constitución Nacional, sólo el Congreso de la Nación puede crearlos. Esa limitación es propia del régimen representativo y republicano de gobierno y que ninguna carga tributaria puede exigirse a las personas si no ha sido creada por el Poder Legislativo, único poder del Estado investido de tal atribución.

Respecto a ese fallo se destaca que en el mismo la CSJN reconoce que:

*"No puede soslayarse que los derechos aduaneros están íntimamente ligados a las continuas fluctuaciones que presenta el comercio internacional y, por dicha razón, en esta materia es indispensable contar con herramientas que permitan adecuar, en forma ágil, los instrumentos estatales de política económica a efectos de que, entre otros objetivos, puedan protegerse la producción local, los precios en el mercado interno o las condiciones de competitividad de nuestros bienes en el exterior. Como consecuencia de la mayor integración económica y del creciente comercio mundial, es imprescindible que el Estado pueda realizar, de manera oportuna, los ajustes que estime necesarios para conjurar los efectos que pueden tener en nuestro país las crisis financieras internacionales o bien para evitar que decisiones económicas adoptadas en otras naciones puedan repercutir negativamente en el ámbito interno.*

*Y Por ello, en el ámbito de los derechos aduaneros, cobra relevancia la doctrina según la cual: "tratándose de materias que presentan contornos o aspectos tan peculiares, distintos y variables que al legislador no le sea posible prever anticipadamente la manifestación concreta que tendrán en los hechos, no puede juzgarse inválido, en principio, el reconocimiento legal de atribuciones que queden libradas al arbitrio razonable del órgano ejecutivo, siempre que la política legislativa haya sido ,claramente establecida"<sup>5</sup>.*

*En el contexto detallado, resulta admisible que el Congreso atribuya al Poder Ejecutivo ciertas facultades circunscriptas, exclusivamente, al aspecto cuantitativo de la obligación tributaria, es decir, autoriza elevar o disminuir las*

---

<sup>5</sup> Fallos: 246:345 y 328:940

*alícuotas aplicables, siempre y cuando, para el ejercicio de dicha atribución, se fijen pautas y límites precisos mediante una clara política legislativa."*

Es decir, la corte admite delegación, pero reclamaba nuevamente mínimos y máximos de derechos de exportación.

Como las macanas en nuestro país no solo son propias a una fuerza política durante el mes de septiembre de 2018, nuevamente el Poder Ejecutivo (y a pesar de que la CSJN ya había fallado sobre "Camaronera" en 2014) emitió decretos que reinstauraron las retenciones que estuvieron en el aire jurídicamente hasta la sanción de una la ley de presupuesto de ese año (4/12/2018) que los validó en su artículo 81 mediante una delegación legislativa, según los parámetros de nuestra constitución y la CSJN, es decir Plazo (hasta 31/12/2020) y monto máximo (siendo el mínimo 0%). Es decir, se emitieron decretos que se sabían ilegales. Actualmente están saliendo múltiples fallos para devolver las retenciones de dicho período con las costas del juicio a cargo del Estado Nacional, o sea vamos a terminar devolviendo dos meses de retenciones, y convertido en millonarios a varios abogados. Responsables políticos de tamaño desfalco, ninguno.

En el año 2020 el gobierno encabezado por Alberto Fernández envía la ley de "Solidaridad social y reactivación productiva" de Emergencia Pública (ley 27.541) incluyendo en su artículo 52 nuevos topes y plazo hasta el año 2021.

A partir del año 2022, habiendo fracasado las negociaciones para su prórroga, los derechos de exportación han quedado fijados en los valores vigentes y el poder ejecutivo no tiene potestad para subirlos. Sin embargo, el Estado Nacional viene prorrogando reducciones, que si bien teóricamente no debería estar permitido, al ser una disminución de impuestos en principio no genera litigios por esta cuestión, salvo por el hecho de que se podría argumentar que están bajando impuestos ilegalmente. En los decretos emitidos se hace elusión al artículo 755 del código aduanero, que ha sido declarado inconstitucional como ya se mencionó.

Es fundamental que quede claro que si bien los derechos de exportación son recursos nacionales la facultad para establecerlos es del Congreso Nacional, tal como ha sido ratificado por la Corte Suprema.

Por último, me parece oportuno hacer mención sobre **porqué existen los derechos de exportación en la Argentina.**

En nuestro país la cuestión de la aduana y el puerto ha sido un debate desde la formación de nuestro estado nación, donde se eliminaron las aduanas interiores y otorgo potestad aduanera al Estado Nacional como elemento unificador y



pacificador del país. Esta cuestión es común a la mayoría de las constituciones federales del mundo que establecen como una cuestión básica que el ámbito del comercio exterior pertenece a la esfera nacional

Es interesante destacar que las características propias de nuestro país y las circunstancias históricas favorecieron la gravabilidad sobre el comercio exterior en el siglo XIX, donde una vez consolidado el Estado Nación, comenzó a incrementarse la producción agrícola ganadera, gracias al incremento de los factores de producción (Capital y Trabajo) en el territorio destinados a tal fin que permitieron el despegue de las exportaciones y su contraparte, las importaciones.

En paralelo con el inicio del modelo agroexportador se debatió en nuestro país el tema de los derechos de exportación y a quien pertenecían dichos recursos.

#### **El debate por los derechos de exportación en el siglo XIX en el marco de las convenciones constituyentes<sup>6</sup>**

En 1853, y sin porteños en la sala, los convencionales constituyentes debatieron acerca de atribuir o no al Estado Nacional la competencia de fijar y recaudar los derechos aduaneros.

Benjamín Gorostiaga<sup>7</sup> remarcó que todo gobierno debe tener recursos para cumplir con sus obligaciones y que los derechos aduaneros eran entonces el único recurso efectivo para el Estado Nacional, sin perjuicio de que pronosticó varios años de déficit presupuestario. Fue un santafesino, Manuel Leiva<sup>8</sup>, quien indicó que esto dejaba a las provincias solo con la recaudación por contribuciones directas, además de contravenir el Acuerdo de San Nicolás. Otro santafesino, Juan Bautista Seguí, apoyó la postura de Gorostiaga “en nombre de los intereses bien entendidos de su provincia” y justificó su voto diciendo que el sacrificio santafesino se vería recompensado por la riqueza nacional que “derramaría a manos llenas en toda la extensión del territorio”. Y así se pusieron los derechos aduaneros en la Constitución para financiar al Estado Nacional (Art. 4 de la CN de 1853).

---

<sup>6</sup> Adaptado a partir del Trabajo “Derechos de Exportación”, del Abog. Mg. Leandro E. Ferreyra. Derechos de exportación. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo · 1 nov. 2022

<sup>7</sup> Breve reseña reciente sobre Benjamín Gorostiaga. <https://debatespublicos.uca.edu.ar/la-constitucion-de-1853-y-el-procer-olvidado-constitucion-liberalismo-y-democracia-en-jose-benjamin-gorostiaga/>

<sup>8</sup> Breve reseña sobre Manuel Leiva: [https://www.ellitoral.com/opinion/manuel-leiva-diputado-santafesino-en-el-congreso-constituyente-de-1853\\_0\\_VGt6V0310I.html](https://www.ellitoral.com/opinion/manuel-leiva-diputado-santafesino-en-el-congreso-constituyente-de-1853_0_VGt6V0310I.html)

Por cierto, Juan Bautista Alberdi refirió que en esa época la Aduana de Buenos Aires equivalía a dos terceras partes de toda la renta pública del resto del país. Y al revisar su proyecto de Constitución nos encontramos con que el Congreso tendría atribuciones para imponer contribuciones y crear aduanas (pero no fijar los derechos aduaneros) y que podría delegar facultades al Poder Ejecutivo. Es curioso que Alberdi haya previsto en su proyecto la delegación legislativa. Más curioso aún fue que el texto constitucional de 1853 haya añadido lo concerniente a derechos aduaneros y prescindido de la delegación.

Por otro lado, antes y después de 1853 se sabía que los derechos aduaneros servían tanto como fuente de rentas como instrumento de política económica. Asimismo, hoy en día nos quedamos con los derechos aduaneros, pero durante mucho tiempo la discusión pasaba por las aduanas propiamente dichas, los puertos y la navegación de los ríos (también fue solucionada esta cuestión por la constitución).

La reforma constitucional argentina de 1860 fue una reforma de la Constitución de 1853 realizada luego de la Batalla de Cepeda y antes de la Batalla de Pavón, en el contexto de la guerra entre la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires, que tuvo como consecuencia la adhesión de este último al texto constitucional de 1853 y su integración como provincia a la República Argentina. Ambas partes habían firmado el Pacto de San José de Flores en el cual Buenos Aires se declaró parte de la Confederación Argentina y en el que se estableció que la provincia porteña podría proponer reformas a la Constitución Nacional de 1853, que establecía la forma de gobierno federal, para que fueran evaluadas por la Convención Constituyente Ad Hoc reunida en 1860.

Los artículos 2 a 5 del Pacto de San José de Flores (11 de noviembre de 1859) establecían que, en el plazo de veinte días, la provincia de Buenos Aires debía convocar a elecciones para formar una convención que examinara la Constitución de 1853. Si la convención no encontraba objeciones a la misma, la provincia procedería a aceptarla, pero si consideraba que debían realizarse reformas al texto de 1853, dichas propuestas de reforma serían tratadas en una convención nacional ad hoc.

La Comisión Examinadora dedicó el capítulo V de su informe para analizar y proponer reformas a las "materias económicas" involucradas en la Constitución de 1853. En esta cuestión, el tema central eran el puerto de Buenos Aires y las rentas de la Aduana de Buenos Aires, que por sí sola generaba más del 80% de

los ingresos del Estado nacional y que hasta ese momento había estado bajo jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires.

La Constitución de 1853 había establecido la nacionalización de todas las aduanas existentes y la prohibición de crear nuevas aduanas provinciales (art. 9), y le atribuyó al Estado nacional crear y percibir los derechos a las importaciones y exportaciones (art. 64, inciso 1). Como el presupuesto de la provincia de Buenos Aires provenía casi exclusivamente de los impuestos aduaneros a las importaciones (aranceles) y exportaciones (retenciones), por el Pacto de San José de Flores se acordó que la Nación le enviaría a la provincia durante cinco años los fondos necesarios para mantener el presupuesto en el mismo nivel que en 1859.<sup>9</sup>

La Comisión analizó las cláusulas económicas adoptadas por la Constitución de 1853 y concluyó que estaban inspiradas en el modelo de la Constitución estadounidense, pero obviando las garantías de uniformidad entre provincias que contenía esta última. Según la Comisión, esta omisión de los convencionales de 1853 permitía el establecimiento de "derechos diferenciales", así como "primas y favores especiales", que resultaban dañosas para la provincia de Buenos Aires y el comercio en general. Apoyada en esas consideraciones la Comisión propuso cuatro reformas, tendientes a incluir el principio de uniformidad entre provincias respecto a los puertos y derechos de importación y exportación, en los artículos 9, 12 y 64 inciso 1, quitándole además la facultad al Congreso de suprimir aduanas creadas antes de su ingreso a la federación (art. 64 inciso 9).

Durante el debate de la propuesta en el plenario, Rufino de Elizalde sostuvo que en Estados Unidos los derechos de importación correspondían al gobierno federal, pero los derechos de exportación correspondían a los estados federados. Propuso entonces hacer lo mismo en Argentina, quitándole a la Nación la facultad de establecer y percibir los derechos de exportación, para reconocérsela a las provincias. Como consecuencia de ello, sostuvo también que no correspondía la eliminación de las aduanas provinciales, porque las mismas

---

<sup>9</sup> Ravignani, Emilio (1937). «Informe de la Comisión Examinadora de la Constitución federal. Capítulo V. Materias económicas». *Asambleas constituyentes argentinas. IV. 1827-1862*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. pp. 782-785.

<https://ravignanidigital.com.ar/asambleas/asa4/asa4110000.html?h=782>

debían existir para cobrar los derechos de exportación. Para ello Elizalde proponía modificar el artículo 9, para garantizar la existencia de aduanas provinciales, y el artículo 64 inciso 1, para eliminar la facultad del gobierno nacional de establecer y percibir derechos a la exportación.

La postura de Elizalde no fue plenamente compartida por varios de los convencionales más influyentes del Partido Unitario, como el mismísimo Mitre, Sarmiento y Vélez Sarsfield, a quienes preocupaba el impacto que semejante decisión tuviera sobre el presupuesto nacional.<sup>10</sup>

La Convención llegó finalmente a una fórmula híbrida: propuso la eliminación de los derechos de exportación, pero recién a partir de un plazo de cinco años (desde 1866), en correspondencia con el plazo de cinco años establecido en el Pacto de San José de Flores, durante el cual la Nación cubriría los faltantes del presupuesto de la provincia de Buenos Aires, para mantenerlo en el mismo nivel que en 1859. A la vez que mantenía intacto el artículo 9 de la Constitución de 1853, que prohibía las aduanas provinciales al disponer que solo habría aduanas nacionales que percibirían exclusivamente impuestos nacionales.

En 1866, durante la presidencia de Bartolomé Mitre, se realizaría una nueva reforma constitucional, se eliminó el plazo de cinco años y los derechos de exportación se asentaron en la Constitución hasta el día de hoy.

### **La recaudación de derechos de exportación y su uso**

Como vemos en la figura a continuación, la recaudación vía derechos de exportación e importación era un gran porcentaje del total de los Ingresos nacionales en el inicio y desarrollo del modelo agroexportador en la segunda mitad del siglo XIX. La suma de ambos tributos llegó a representar casi el 100% del abastecimiento de las arcas nacionales, siempre liderado por los derechos de importación.

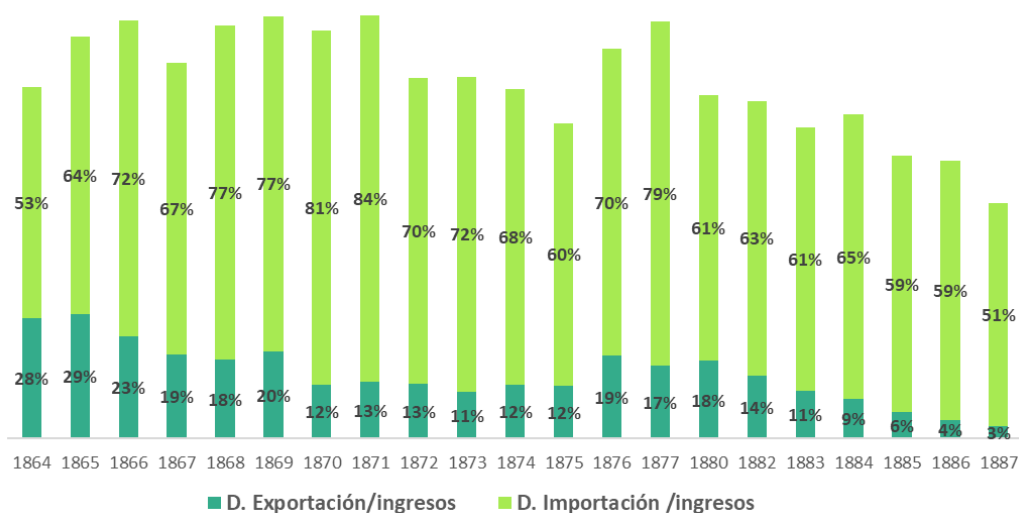
---

<sup>10</sup> Tarsitano, Alberto (septiembre/octubre 2008). «Derechos de exportación y garantías constitucionales. Nota al fallo Gallo Llorente». <https://web.archive.org/web/20160501031042/http://albertotarsitano.com.ar/derechos/7notagallollorete.pdf>

Respecto a los bienes gravados se destaca que los bienes con cierta presencia en la canasta agroexportadora que estuvieron gravados fueron los cueros vacunos salados y secos, los cueros lanares sucios, la cerda, los huesos, las cenizas de huesos, la lana sucia, el sebo y el tasajo. Entre 1875 y 1876 pagaron 6% ad valorem, entre 1877 y 1884, un 7% ad valorem, entre 1885 y 1887, un 3% ad valorem, en el bienio 1888-1889 quedaron libres, y entre 1891 y 1905 tuvieron tasas del 4% ad valorem para quedar, luego, exentos de aranceles. En cambio, carnes, animales, extracto de carne, harina de trigo, harina de carne, lino, maíz, manteca, maderas, pasto seco, rollizos y extracto de quebracho, queso y trigo, entre otros, estuvieron libres de impuestos en todo el período (Reyes, 2015)<sup>11</sup>.

No obstante dichos aranceles, ingresos vía derechos de exportación fueron decreciendo desde 1862 cuando llegaron a abarcar un 28% de los ingresos totales nacionales a un 3% en los años previos a la crisis de 1890. Antes de esta crisis, los ingresos vía derechos aduaneros (mayoría de derechos de importación), eran la principal fuente de recursos del Estado Nacional, pero a partir de 1890 fue necesario el diseño e implementación de nuevos tributos internos para abastecer a las arcas nacionales, muy golpeadas por dicha crisis.

**Figura 3.** Derechos de exportación por principales productos. En % sobre el total.



**Fuente:** Elaboración propia en base a Cortes Conde (1989).

<sup>11</sup> [La estadística de las exportaciones argentinas, 1875-1913. Nuevas evidencias e interpretaciones](#)

En el siglo XX y luego del cimbronazo que significó para la Argentina la Primera Guerra Mundial se eliminaron los impuestos a la exportación de productos durante las décadas del 20´ y del 30´.

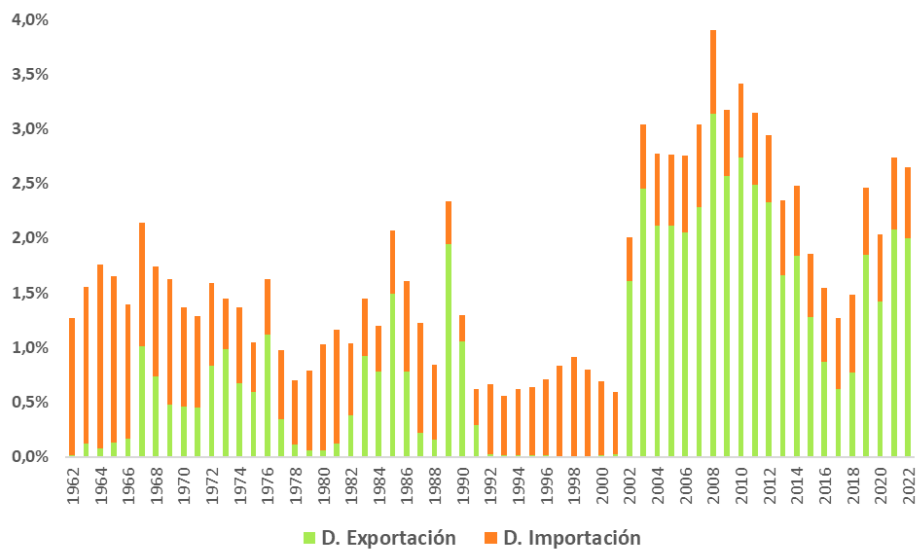
En 1946 se crea el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) que estará vigente durante la primera y segunda presidencia de Juan Domingo Perón hasta el golpe de estado de 1955.

En este período el IAPI es la institución encargada de centralizar monopsónicamente (es decir un solo comprador hacia el interior del país) y monopolícamente (un solo vendedor) de Argentina hacia el resto del mundo la producción. Si bien en este período no había derechos de exportación si había diferencial entre lo que se pagaba internamente y lo que se cobraba al exterior. El objetivo de esta medida era obtener precios competitivos en el mercado internacional además de regular el precio y el abastecimiento interno, aprovechando las rentas extraordinarias del sector agropecuario cuando los precios internacionales lo permitiesen, y subsidiándolo cuando fuera requerido, cosa que ocurrió sobre todo a partir de 1952 con un fuerte descenso de los precios internacionales de las commodities (Rapoport, 2006).

Con el Golpe de Estado de 1955 se disolvió el IAPI y se reintrodujeron los Derechos de Exportación con alícuotas en torno al 25%. Durante la década de los 60's se realizaron diversos ajustes en las alícuotas, aunque en general se mantuvieron bajas. Sobre todo en los primeros años de esa década los ingresos vía retenciones se mantuvieron bastante bajos producto de fuertes descensos en el precio de las commodities que se recuperaron (así como los ingresos) a partir de 1968.

Durante la década de los 70's se utilizaron los Derechos de Exportación en diversas ocasiones para mejorar la recaudación o para desacoplar precios internos de internacionales.

**Figura 4.** Derechos de exportación e importación. En % sobre el PIB



**Fuente:** MECON

Durante los años 80's se reinstauraron las retenciones en un contexto macroeconómico desafiante, durante 1989 año de la hiperinflación tuvieron su pico histórico hasta ese momento en términos de PIB.

A partir de 1991 fueron eliminados nuevamente sobre todos los cereales, mientras que las semillas de soja y girasol seguían alcanzadas por los mismos, pero con una alícuota baja en términos relativos, de en torno al 3,5%, con el fin de desarrollar la cadena de valor. Esto tuvo su contracara en la cuasi eliminación total de los ingresos por derechos de exportación en el total de los ingresos de las arcas nacionales.

La etapa contemporánea de los derechos de exportación inicia en el año 2002 con la salida de la convertibilidad. Se destaca que los valores recaudados en términos del PIB estuvieron por encima en casi la totalidad de los años respecto a los percibidos en el período 1962-2002, lo cual no debe pasar desapercibido porque es riqueza que nuestra provincia cedió al Estado Nacional y de la cual este dispuso libremente.

Desde su reinstauración en el año 2002, los derechos de exportación le han generado al Estado Nacional Ingresos por USD 171.000 millones de dólares, a razón de aproximadamente USD 7.500 millones por año. En los años buenos los montos de recaudación se elevan por encima de los USD 10.000 y hasta los USD 13.000 millones y en los años malos, generalmente por sequía, se reportan ingresos entre USD 5.000 y USD 6.000 millones.

Los derechos de exportación desde su retorno han tenido dos etapas destacadas. La primera entre 2002 y 2012 donde representaron el 9% de los ingresos tributarios y el período 2013-2023 donde en promedio fueron de 4,6% de los ingresos tributarios totales, influenciados por menores precios y alícuotas en este período.

**Entre los efectos reconocidos de los derechos de exportación se destacan:**

- 1. Recaudación:** la principal razón para la existencia de las retenciones es fiscal, como ya vimos en el punto anterior tiene un potencial recaudador significativo que ha oscilado entre 0,6% y 3,1% del PIB (ver Figura 4) y por lo tanto mejoran las finanzas públicas del Sector Público Nacional, siendo particularmente usadas en momentos de crisis, particularmente cuando se implementan devaluaciones abruptas de la moneda y/o precios altos de materias primas. Si bien hoy no están lejos de sus máximos recaudatorios, siguen siendo significativos recursos de los que se apropia el Estado Nacional. La segunda cuestión relevante es que los derechos de exportación son de más difícil evasión y más fácil fiscalización que impuestos como ganancias, aunque sus efectos son más perjudiciales para el productor<sup>12</sup>.
- 2. Efectos redistributivos:** quienes defienden a rajatabla el establecimiento de derechos de exportación argumentan que genera un diferencial entre el precio interno de los productos de los productos que están gravados por este impuesto. Si bien esto existe y tiene cierta relevancia en productos como el maíz, el trigo y la carne, que son considerados bienes salario, debe destacarse que, al comparar brechas de precios externos e internos entre trigo, maíz por un lado y soja, que se exporta mayoritariamente, la diferencia es baja en los dos primeros y alta en el segundo, dejando entrever que la principal motivación es fiscal y no redistributiva. Otra cuestión respecto a los efectos redistributivos de las retenciones es que deben analizarse producto por producto, en algunos casos la incidencia puede ser alta en precios finales del producto al consumidor (leche, carne, arroz) mientras que, en otros casos, suele ser bajo como el caso del trigo<sup>13</sup>. Pero la contracara de la disminución del precio por introducción de derechos de exportación es que se restringe la oferta en el mediano y largo plazo y esa restricción puede llevar a un aumento de precios, esto ha sido evidente en el caso de la carne en diferentes épocas donde el aumento de precios ante restricciones de oferta ha llevado a nuevas restricciones y liquidación de vientres y disminución de las existencias.

---

<sup>12</sup> Para graficar esta esta cuestión cuando hay un año de sequía no se pagan ganancias en cambio si se tienen que seguir pagando derechos de exportación.

<sup>13</sup> La incidencia de la harina de trigo en el precio del pan es del 10% (Regúnaga y Tejada , 2015)



**3. Impacto en las provincias productoras:** para las provincias donde se realiza la producción agrícola y su procesamiento y exportación, como es el caso de Santa Fe, los derechos de exportación tienen efectos adicionales, que se detallan a continuación:

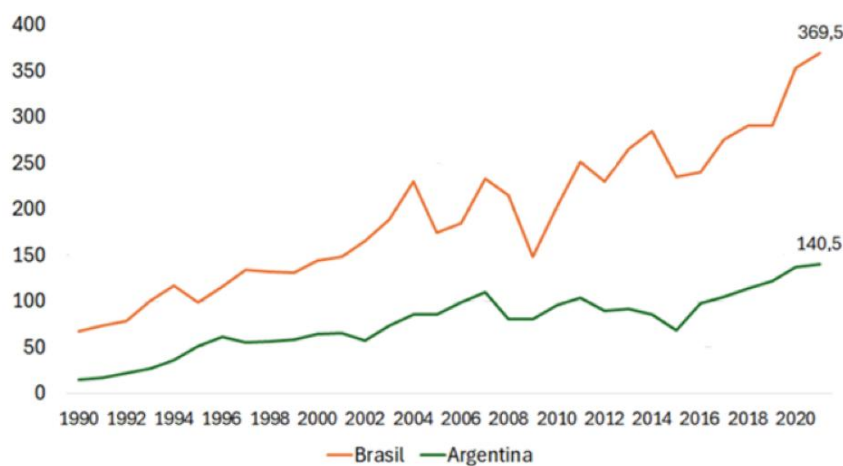
- **No distinción entre características de productores:** las retenciones no distinguen entre diferentes tipos de productores, paga lo mismo quien produce en zona núcleo que en zonas de menor productividad o más alejadas del puerto, así como quien tiene grandes extensiones de tierra y quien tiene un campo pequeño<sup>14</sup>. Es decir, no es un impuesto progresivo visto desde el punto de vista del productor, todos tienen el mismo descuento en sus precios internos, adicionalmente no baja si hay sequía. Por otro lado, tampoco se distingue para un año dado productores bajo efectos de sequía de otros con buena producción, generalmente las retenciones se pagan igual sin importar la situación de los productores. Las emergencias agropecuarias que postergan pagos de impuestos nacionales y provinciales se enfocan en impuestos nacionales coparticipables (IVA y Ganancias) y provinciales, pero no en las retenciones porque los productores no las pagan, lo hacen los exportadores.
- **Subsidios al interior de la cadena de valor:** históricamente las retenciones han sido diferenciales, gravándose en mayor medida los productos primarios que los agroindustriales, esto genera un subsidio cruzado al interior del sector desde los productos primarios hacia los de mayor elaboración. Adicionalmente sobre esta cuestión se debe destacar que los aranceles en otros países gravan en mayor medida los productos elaborados, por lo que las alícuotas diferenciales también tienden a neutralizar ese efecto. Si bien concuerdo con este principio, se debe tener presente que estos beneficios son una cuestión de grado que deben analizarse en detalle, para no transformarse en una renta extraordinaria. Actualmente son del 2% en el complejo soja entre el poroto y aceite, harina y biodiesel de soja.
- **Efecto negativo sobre la inversión, productividad y exportaciones:** la verdad es que desde una perspectiva santafesina las retenciones al final del día afectan la rentabilidad del productor agropecuario y de la industria procesadora y exportadora, y la acumulación y mantenimiento de las fuentes de riqueza de nuestra provincia. Para el productor, pagar retenciones implica que dispone de

---

<sup>14</sup> Han existido intentos por atenuar estas cuestiones pero no han tenido el éxito esperado, dado que han sido excepcionales y no permanentes, a modo de ejemplo ver:  
<https://www.argentina.gob.ar/noticias/crean-el-programa-de-compensacion-para-pequenos-y-medianos-productores-de-soja-y-maiz>

menos ingresos para incorporación de tecnología (en un sentido amplio), mantenimiento de suelos (fertilizantes), maquinaria y tampoco para los desafíos que sobre el sector tiene el cambio climático (certificaciones, disminución de la huella de carbono, mayor riesgo climático etc.). Estos efectos también terminan impactando en la inversión dentro de la actividad y en el territorio, en la productividad y el área sembrada y cosechada, así como en la frontera agrícola. Aguas abajo en la cadena de valor las idas y venidas sobre el tema retenciones de los últimos 20 años impide hacia adelante el desarrollo de grandes proyectos de inversión con nueva capacidad de procesamiento y los desarrollos vinculados a los biocombustibles de nueva generación que está explotando en el mundo pero aquí en nuestro país desde hace 10 años que se paralizaron las inversiones en estos sectores. A modo de ejemplo en la figura a continuación se muestra el consumo de fertilizantes en Argentina comparado con Brasil.

**Figura 5.** Consumo de fertilizantes. Promedio de kilogramos por hectáreas sembradas.



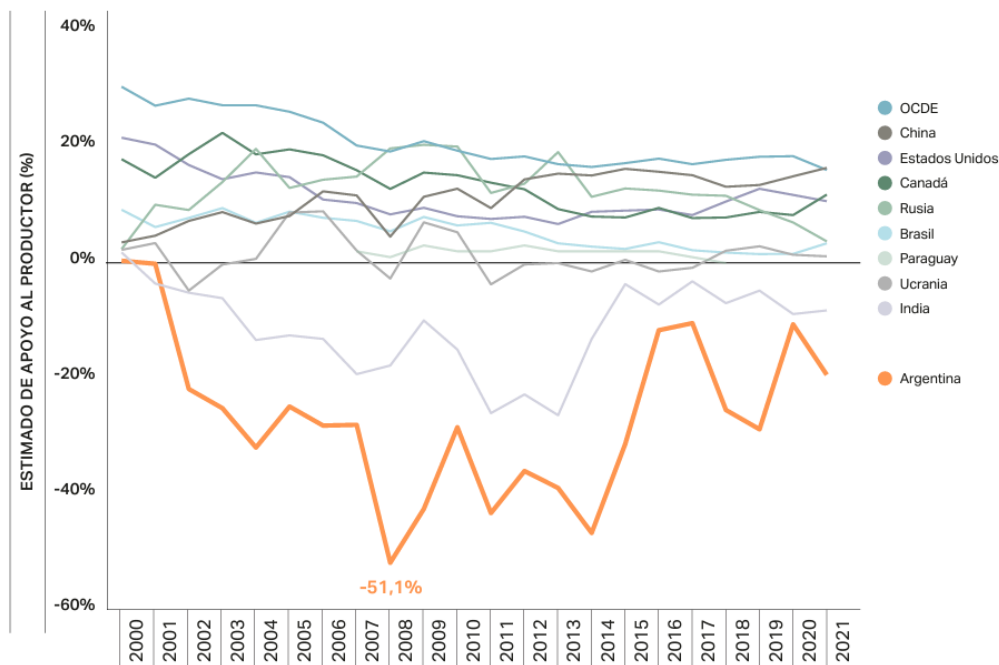
**Fuente:** BCR (2024)

El consumo de fertilizantes en volumen y por hectárea en Brasil fue un 163% mayor que en Argentina para la campaña 2021/22, tomando el consumo y la superficie sembrada con cultivos extensivos en Argentina. Hay una brecha entre los nutrientes que sale del suelo y lo que se repone, Argentina siempre ha sido extractor de nutrientes y solo repone un tercio de los nutrientes que se llevan anualmente en las cosechas (BCR en base a Darwich, 2019), las retenciones contribuyen a esa cuestión.

Según diversos índices argentina, debido a la existencia de retenciones es un país que no apoya la producción agrícola, sino todo lo contrario. Como se muestra en la figura a continuación donde un índice Estimado de Apoyo al

Productor (EAP o PSE, por sus siglas en inglés) que elabora la OCDE y que es utilizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para hacer un seguimiento de las políticas agrícolas en los países de América Latina y el Caribe. Los indicadores de la metodología EAP cuantifican el valor monetario de las transferencias brutas desde los consumidores y contribuyentes hacia los productores agrícolas o, inversamente, las transferencias de los productores hacia los consumidores y el Estado (Fund.ar, 2024).

**Figura 6.** Apoyo a la producción agrícola (mundo). Evolución del Estimado de Apoyo al Productor (EAP). En porcentaje. En los principales países exportadores de trigo, maíz o soja (2000-2021).



Fuente: Fund.ar

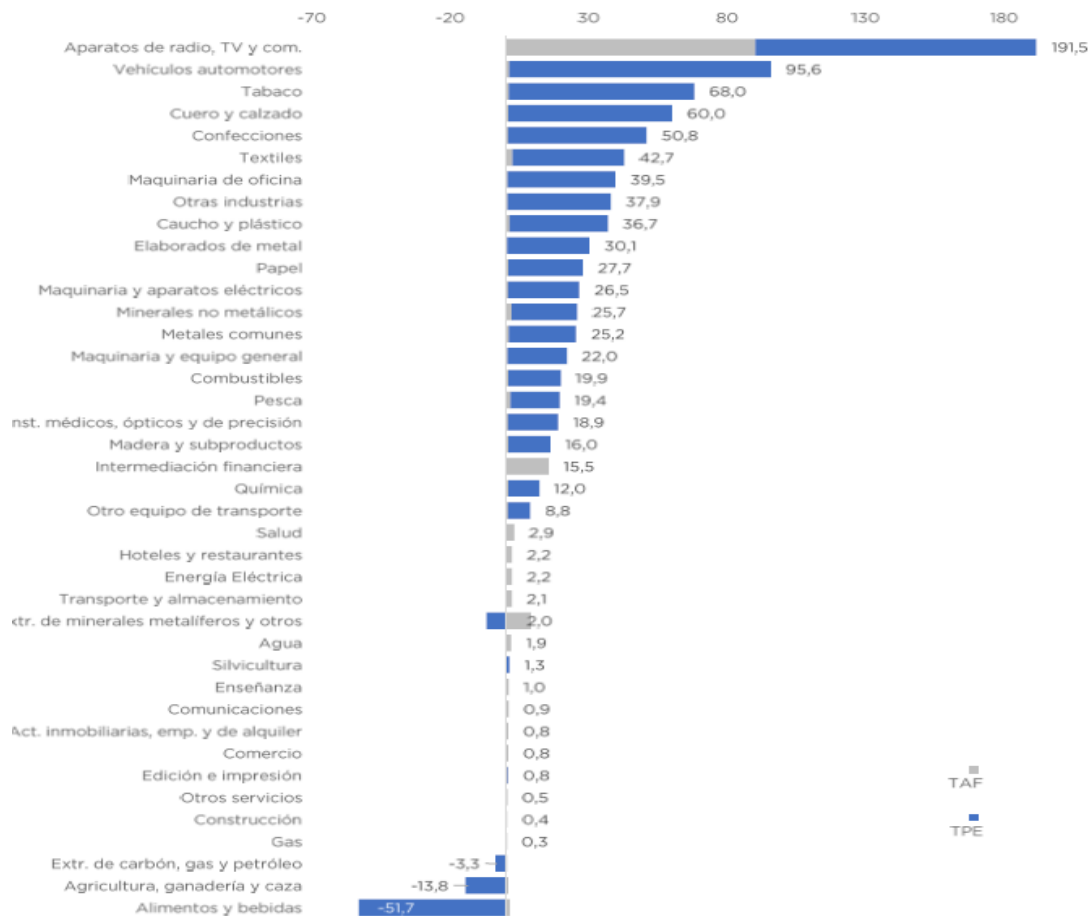
En el mismo sentido que el índice anterior la Oficina de Presupuesto del Congreso, publica todos los años el informe Tasa efectiva por actividad Económica (TAE). La TAE es un indicador que busca cuantificar el nivel de asistencia que cada actividad económica recibe producto de la intervención comercial y fiscal del Estado. Una TAE <0 implica que el valor agregado se ve afectado viseversa por la intervención estatal y viseversa cuanto es positiva (ver informe en QR y ver figura 7).



Los sectores Alimentos y Bebidas, Agricultura, ganadería y Extracción de gas y petróleo, tienen una TAE negativa por efecto de los derechos de exportación.

Si volvemos al inicio de este apartado vemos que Santa Fe tiene radicada gran parte de la industria alimenticia del país, por lo tanto, es una provincia desprotegida y no apoyada por el Estado Nacional, y los derechos de exportación son los responsables.

**Figura 7.** Tasa de Asistencia Efectiva por Actividad Económica 2023. En porcentaje del valor agregado.



Fuente: OPC

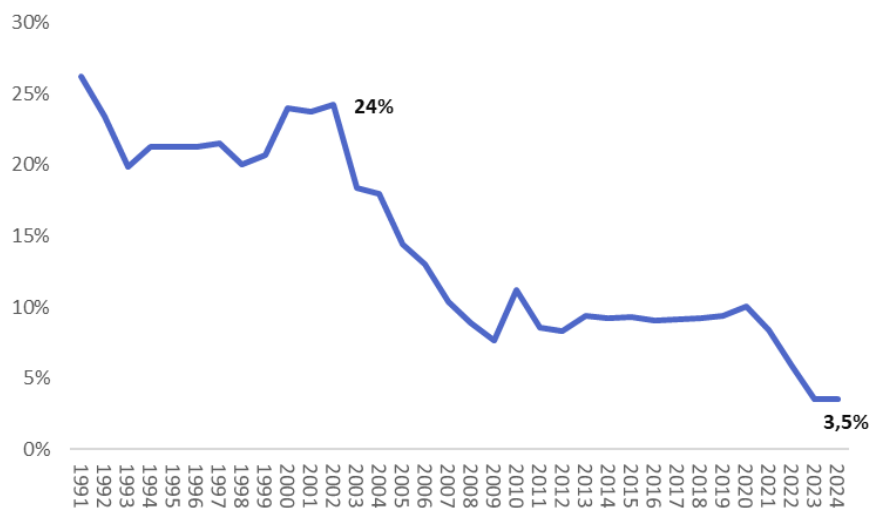
- **Efecto sobre la imposición provincial y los recursos provinciales:** otro factor fundamental es el efecto que las retenciones generan sobre la recaudación de la provincia. Como es el estado nacional quien cobra derechos de exportación compite con la base imponible de impuestos provinciales como es el caso del impuesto inmobiliario rural, las valuaciones de este impuesto deben actualizarse periódicamente en un contexto de alta inflación<sup>15</sup>, entonces en esas actualizaciones surgen reparos en el Estado Santafesino donde se plantea que el sector soporta mucha carga tributaria, por culpa de las retenciones. Como consecuencia se acumulan desajustes a lo largo de los años lo cual produce una

<sup>15</sup> Las retenciones son proporcionales por lo que ajustan automáticamente.

recaudación paupérrima del impuesto inmobiliario rural. En caso de querer arreglar la cuestión de las valuaciones fiscales, que hoy son un chiste, las cifras que deberán enfrentar los productores es sustancial, lo cual contribuye al paredón de la cuestión.

Nótese el siguiente efecto: las retenciones van al gobierno central y son de libre disponibilidad (se gastan donde le guste al gobierno nacional), en cambio el impuesto inmobiliario en nuestra provincia se coparticipa en un 60% a municipios y comunas. Es decir, el esquema actual genera el efecto que los municipios y comunas pierdan recaudación propia que podría ser destinada a mantenimiento de caminos rurales y otros servicios al productor y la comunidad de los mismos pueblos y comunas donde se produce, es decir un círculo virtuoso.

**Figura 8.** Participación de la recaudación del impuesto inmobiliario en Santa Fe 1991-2023.



Fuente: MECON

El otro impuesto que ve erosionada su base fiscal por las retenciones es el impuesto a las ganancias, como los precios son menores, pero los costos no, los productores ganan menos dinero y pagan menos. Por lo tanto, una eliminación de derechos de exportación genera recursos tanto para los productores, como para todas las provincias porque el impuesto a las ganancias a diferencia de las retenciones es coparticipable.

**Por las razones expuestas hasta aquí solicito a mis pares la necesidad de tratar este proyecto para eliminar los derechos de exportación de los productos agropecuarios y sus derivados.**

**Defendamos el país productivo y federal. Defendamos Santa Fe.**