

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

LICENCIATURA EN ECONOMÍA

SEMINARIO DE INTEGRACIÓN Y APLICACIÓN TRABAJO
FINAL

LAS CAPACIDADES DEL ESTADO Y SU IMPLICANCIA EN
LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

“LA REFORMA QUE NO PUDO SER: BREVE ESTUDIO
ECONÓMICO DE LA RESOLUCIÓN 125/08”

TIRELLI, ÁNGELA (T-2279/9)

DOCENTE A CARGO DE LA COMISIÓN: GORBÁN, PABLO

1° Cuatrimestre de 2020

Resumen

A lo largo de este trabajo se lleva a cabo un análisis económico sobre la Resolución 125/08, estableciendo las causas económicas que dieron origen a la misma, a partir de un examen del contexto político nacional, del marco internacional y agropecuario.

Se explica como las retenciones son un instrumento que permiten influir sobre la distribución del ingreso a partir de la transferencia de recursos desde el sector agropecuario hasta los consumidores, impactar en los ingresos del Estado, y también, sobre decisiones de inversión y asignación de recursos.

Además, partiendo de datos acerca de los precios FOB oficiales y el nivel de exportaciones, y teniendo en cuenta la información detallada en la misma resolución, se calcula la alícuota del derecho de exportación respectivo para cada bien. De esta forma se logra aproximar el valor total que se hubiese recaudado si la Resolución hubiera entrado en vigencia para compararlo con aquel valor correspondiente a lo recaudado mediante el sistema de retenciones fijas establecido en noviembre del 2007. Se concluye que la recaudación bajo el sistema móvil hubiese sido mayor, pero no de magnitud considerable para justificar la aplicación de la Resolución 125.

Palabras claves: retenciones móviles, exportaciones, sector agropecuario, Estado.

Abstract

Throughout this work it is exhibited an economic analysis of Resolution 125/08, establishing its economic causes, based on an analysis of the national political context, the international and agricultural context too.

It is explained how export tax are an instrument that influence on the income distribution by transfer of resources from the agricultural sector to consumers, impacting on State income, and on investment decisions and resource allocation.

In addition, based on data about official FOB prices and the level of exports, and considering the information detailed in the same resolution, the export tax rate for each good is calculated. In this way, it is possible to approximate the total value that would have been collected if the Resolution was validated to compare it with the value corresponding to the amount collected by the export rates system established in November 2007. It is concluded that the total amount of government income gathers with the export tax rate mobile it would have been higher, but not enough to justify the application of the Resolution 125.

Keywords: mobile export tax rate, exports, agricultural sector, State.

Introducción

Las primeras señales de la crisis financiera mundial junto con mayores movimientos especulativos en el mercado de materias primas, a mediados de 2007, provocaron la intensificación del aumento en los precios de los commodities (Laffaye, S. 2008, p. 59), especialmente petróleo y alimentos, con incrementos alrededor del 45% en cereales y superiores al 70% en oleaginosas desde julio del 2007 hasta marzo del 2008. Esto dio lugar a que el 11 de marzo de 2008, el Ministro de Economía, Martín Losteau, anuncie la promulgación de la Resolución Ministerial 125 que establecía un esquema de retenciones móviles para la soja, el girasol, el maíz, el trigo y sus derivados. Este esquema tenía la particularidad de que el valor de la alícuota se actualizaba diariamente de acuerdo al movimiento de los precios internacionales de cada uno de estos productos. El cambio impactaba principalmente sobre la soja y el girasol, ya que eran aquellos productos que mantenían precios mayores, y por lo tanto, le correspondían alícuotas de mayor gravamen, a diferencia del trigo y maíz.

Tradicionalmente, se ha observado en el país una puja constante entre el sector agropecuario y el gobierno por la aplicación y la magnitud de las retenciones, y como señala Barsky (2015, p. 5), la puja ha generado que el debate agropecuario se reduzca prácticamente a este tema. Sin embargo, Argentina como país productor de alimentos y exportador de los mismos, se enfrenta, principalmente, a que la mejora en los términos de intercambio lleva a presiones inflacionarias adicionales porque aumenta el costo en dólares de los productos alimenticios y las retenciones, permiten influenciar sobre ese fenómeno (Gerchunoff, P. y Rapetti, M. 2016, p. 261).

Reanudando la cuestión de la Resolución 125, ésta se dispone en un contexto en el cual comienzan a manifestarse ciertos problemas macroeconómicos difíciles de resolver, como el crecimiento del gasto público y también del índice de precios, que dan principio al debilitamiento político del gobierno argentino, luego de varios años (post crisis de 2001) en los cuales hubo altas tasas de crecimiento económico, reducción de la pobreza y del desempleo, y superávit fiscal y comercial con tipo de cambio real alto (Gerchunoff, P. y Rapetti, M. 2016, p. 260-261) (Leiras, M. y Cruzalegui, I. 2009, p. 226).

Con esta medida, el gobierno intentaba generar *“un mayor equilibrio hacia el interior de la actividad agropecuaria, un mayor desacople de los valores internacionales con los precios domésticos y todo esto en pos de una mayor producción que permita que como país aumentemos los saldos exportables (...), al mismo tiempo de garantizarle productos a precios razonables para las familias argentinas”*¹ No obstante, la implementación de la medida resultó, desde un primer momento, en un enfrentamiento con los productores agropecuarios, que luego se dispersó generando tanto conflictos políticos como conflictos sociales de gran magnitud.

Con respecto al conflicto, dado que el anuncio fue realizado días previos al comienzo de la época de cosecha, los productores agropecuarios tanto pequeños como grandes, agrupados en la Sociedad Rural Argentina (SRA), Federación Agraria Argentina (FAA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada (CONINAGRO), a modo de respuesta, llevaron a cabo un “lock-out” bloqueando ciertas rutas del país y generando desabastecimientos en algunas ciudades a lo largo de la Argentina. Fue debido a la gran repercusión que generó la Resolución, que el Poder Ejecutivo decidió, finalmente, enviarla al Congreso Nacional como proyecto de ley. Sin embargo, el 16 de julio de ese mismo año, el Senado de la Nación rechazó el proyecto de ley que tenía media sanción de la Cámara de Diputados.

¹ Fragmento de la argumentación de Martín Losteau acerca de la medida en conferencia de prensa.

Como se ha dicho anteriormente, la Resolución 125 implicaba la modificación de las retenciones sobre las exportaciones. Éstas son un instrumento de política económica, y en este plano, uno de los principales principios es el de Tinbergen (1952), que establece que, si un gobernante quiere lograr un número determinado de objetivos de política económica, debe utilizar el mismo número de instrumentos de política económica. Sin embargo, las retenciones son utilizadas en reiteradas ocasiones para lograr diversas finalidades, como: aumentar los ingresos fiscales, aprovechar las mejoras en los términos de intercambio, controlar la inflación de aquellos productos que guardan relación con los bienes exportables, incentivar la producción de ciertos commodities, mejorar la distribución del ingreso y controlar las ganancias del sector agropecuario.

En consecuencia, en este trabajo se intentan responder a preguntas como: ¿Cuáles fueron los motivos que llevaron a que el Ministerio de Economía anuncie la resolución 125? ¿Qué impactos instantáneos generó la medida? Se determina ¿cuál hubiese sido el impacto de la medida si hubiese entrado en vigencia?

Esta investigación consta de tres partes. En primer lugar, un marco teórico metodológico donde se exhiben conceptos relevantes como, la evolución de la intervención del Estado a nivel general y a nivel local, y la definición de retenciones. Segundo, un detalle del contexto económico y político que permite encuadrar la política de retenciones móviles anunciada. Luego, se explica la Resolución 125 junto con sus justificaciones y se estima el impacto de la implementación del sistema móvil sobre la recaudación fiscal. El trabajo finaliza con la exposición de los resultados de la investigación junto con unas reflexiones finales.

I. Marco teórico metodológico

A continuación, se presentan conceptos básicos que permiten fundamentar el análisis realizado. Según Spiller y Tommasi (2007, p.721), partiendo desde la Nueva Economía Institucional, para que las transacciones, políticas y económicas, se lleven a cabo eficientemente, se necesita desarrollar acuerdos que apoyen su gobernabilidad, y por ende, son las instituciones las que sirven para garantizar dichas transacciones. Para North (1995, p.13), las instituciones son las reglas de juego de una sociedad, que permiten estructurar incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico e influyen en el desempeño de la economía. Se quiere hacer especial hincapié en las instituciones políticas argentinas, que debido a que han sufrido periodos de gran inestabilidad política, los autores Spiller y Tommasi (2007, p. 727-729) dejan claro que, la inestabilidad generó una baja calidad, coherencia y durabilidad (por lo tanto baja predecibilidad) de las políticas públicas, y además, éstas se centraron, principalmente en el corto plazo. Por inestabilidad institucional se refieren a prácticas de naturaleza endógena, y se las puede sintetizar en el inadecuado funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos al que ellas mismas conducen.

En lo referido a la injerencia del Estado en la economía, es después de la crisis de 1929 que comienza a plantearse la intervención del Estado de forma más activa en los principales países, a partir de los conceptos que J. M. Keynes propuso en su Teoría general del Empleo, el Interés y el Dinero (1936). Keynes planteó la posibilidad de incentivar la demanda agregada para que ésta tenga influencia sobre la producción, en contraposición a la Ley de Say planteada por los economistas clásicos. Además, el incentivo sobre la demanda podría provenir del Estado cuando existiesen situaciones de crisis o depresión. Años más tarde, los post keynesianos avanzan en el análisis de largo plazo y en el rol de Estado, ampliando sus funciones y dando lugar a lo que se conoce como el Estado de Bienestar, que puede utilizarse como sinónimo de “economía mixta” (Offe. 2007, p.103), con mayor intervención del Estado en la economía en pos de mejorar la distribución del ingreso y el bienestar general de la población. Las teorías que

surgieron durante este contexto afirmaban, incluso, que el Estado debía involucrarse para acelerar la industrialización, modernizar la agricultura e impulsar la urbanización. (Evans. 2007, p.17)

En América Latina, es posible relacionarlo con el paradigma cepalino, que enfatiza en el rol activo del Estado, en donde Iglesias (2006, p.10) argumenta que la ampliación y el fortalecimiento del aparato estatal fue el mecanismo principal de política económica, y que ésta se basaba en instrumentos y políticas específicas de carácter arancelario, tributario, cambiario, crediticio y de incentivos fiscales al desarrollo industrial, junto con la atención del crecimiento explosivo de las demandas sociales generadas por las migraciones del campo a las ciudades. En contraste a este paradigma, se encuentra el paradigma del Consenso de Washington, que se caracteriza por basarse en las reglas de juego del mercado, la adopción del sistema de precios como mecanismo de asignación de recursos en vez del Estado, la apertura del comercio internacional, permitir el ingreso de recursos financieros y de la inversión privada extranjera, y una política generalizada de privatizaciones (Iglesias, E. 2006, p. 11). Iglesias (2006, p. 11) remarca que en este paradigma el Estado se caracteriza por ser minimalista y prescindente.

En Argentina, luego de la crisis del 2001 se modifica la concepción del modelo de Estado y su injerencia en el mercado, con respecto a la década anterior. Se resalta un Estado más abocado al consumo interno, dispuesto a influir en la distribución de ingresos a favor de los sectores de menores ingresos, y también como catalizador del crecimiento y desarrollo del país. La salida del régimen de convertibilidad, y luego el logro del canje de la deuda pública, le otorgaron al gobierno mayor autonomía en su acción macroeconómica. Como establecen Lattuada y Nogueira (2011, p.45), su lugar ya no es considerado subsidiario del mercado, sino el actor principal de la recuperación con capacidad para orientar y regular el mercado.

Este trabajo se centra en una de las herramientas utilizadas en mayor parte de la historia argentina para intervenir en la economía y lograr incrementos en los recursos económicos del Estado: las retenciones. *“Las retenciones técnicamente son Derechos de Exportación establecidos para la exportación de determinadas mercancías, es decir, son uno de los tributos específicos regidos por la legislación aduanera. El Código Aduanero (C.A., Ley N° 22.415) es el principal cuerpo normativo que regula los tributos nacionales relacionados con el Derecho Aduanero”* (Vera Barros, p.1). El capítulo sexto del Código Aduanero establece que el derecho de exportación grava la exportación para consumo, y esta exportación ocurre cuando la mercadería se extrae del territorio aduanero por tiempo indefinido. Además, el derecho de exportación a aplicar será aquel que se encuentre vigente al momento en el cual se registre la solicitud de destinación de exportación para consumo. El artículo 733 clasifica a los derechos de exportación en ad valorem y específicos. Los derechos específicos son aquellos fijados por ley, que corresponden a una suma fija de dinero por unidad. Mientras que los ad valorem son aquellos cuyo valor surge de aplicar un porcentaje sobre el valor imponible del bien, o sobre precios oficiales FOB², como por ejemplo, las retenciones móviles aquí analizadas. La particularidad de la implementación de Resolución 125 en 2008 era su carácter de móviles, ya que aunque las mismas representen un porcentaje sobre los precios FOB, la alícuota no se mantiene fija sino que depende de la evolución de los precios.

Schumpeter (1983, p. 194) permite explicar la contraposición del sector agropecuario y parte de la sociedad estableciendo que los grupos y las clases son los verdaderos agentes en el progreso social ya que, mediante sus acciones, además de determinar y restringir las posibilidades de cambio económico e institucional, también definen lo que debe considerarse

² Precio FOB: da cuenta del valor de una mercancía de exportación cuando está embarcada en la nave, antes de salir hacia su destino. (Glosario AFIP, link: <https://www.afip.gob.ar/glosario/default.asp>)

como progreso o regresión económico o institucional, como bueno o malo, como justo o injusto. El descontento rural ante la medida logró contagiar a ciertas fracciones de la población a lo largo de todo el país, originando que un conflicto que parecía ser en primer momento sectorial se convirtiera de relevancia nacional.

El objetivo general de este trabajo es analizar el impacto fiscal de la aplicación de la medida de las retenciones móviles para productos exportables, establecida en la Resolución 125/08, a partir de su publicación hasta el final del 2008. Para lograr el objetivo general, además, se proponen ciertos objetivos específicos como: a) Describir el contexto macroeconómico nacional y a la vez el contexto internacional dentro del cual se desarrolla esta medida; b) Describir la situación agropecuaria de la Argentina en la época en la cual se ejecuta la Resolución 125; y c) Estimar el impacto en la recaudación fiscal que hubiese generado la aplicación de la misma, *ceteris paribus*.

Con respecto al diseño de investigación, el trabajo se lleva a cabo a partir de un enfoque cualitativo. Esto permite comparar y complementar las interpretaciones y consideraciones del análisis de textos y documentos, con los resultados que se obtengan de las fuentes de datos secundarias. El análisis cualitativo, se utilizó principalmente, para describir lo acontecido años anteriores y durante el 11 de marzo de 2008 y el 16 de julio del mismo año, fecha en la cual se rechaza el proyecto de ley por parte de la Cámara de Senadores. Mientras que el enfoque cuantitativo se empleó para recopilar datos, como el nivel de exportaciones del año 2008 y los precios FOB mensuales de los bienes, y para estimar la suma de lo que se hubiera recaudado con la medida.

II. Contexto económico y político nacional previo al anuncio de la Resolución 125/08

Dimensión del Estado e inflación

El año 2007 fue un año de elecciones nacionales, y es posible que, en los años de campaña electoral, el gasto público de la Administración Nacional tienda a aumentar. De acuerdo con el boletín fiscal del cuarto trimestre del 2007 (MECON. 2008, p.8), los gastos corrientes durante todo ese año fueron de 126.385,5 millones de pesos, un 49,2% más que en 2006. Este incremento se debe principalmente a: prestaciones previsionales y gastos de seguridad social, ajustes salariales, pagos de intereses de la deuda, y subsidios económicos. Los llamados “subsidios económicos”, cuyo origen se remonta al congelamiento de precios y tarifas de los combustibles y servicios públicos post crisis del 2001, son “*transferencias monetarias destinadas a subsidiar, principalmente, los precios del transporte y la energía*” (Cetrángolo, O. 2015, p.37). En el 2007 éstos representaron un 2% del PBI y un 11,7% del gasto, mientras que anteriormente, en 2006, correspondían a un 1,3% del PBI y 9,2% del gasto. La variación interanual fue superior al 80%. En 2008 significaron un 2,9% del PBI, aumentando un 94,2% con respecto a 2007, enseñando una tendencia creciente de los mismos (Cetrángolo, O. 2015, p.39).

El boletín fiscal del primer trimestre del 2008 (MECON. 2009, p.8) muestra que, durante este período, también siguió creciendo el gasto público, un 31,2% con respecto al mismo período en 2007. Según la CEPAL en el Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe (2008, p.79), el aumento considerable de los gastos durante el año se debió en gran parte a las transferencias realizadas al sector privado para contener los precios en sectores como la energía, el transporte y los alimentos (subsidios económicos).

Por otra parte, el crecimiento de los precios se volvió evidente a partir de 2005, cuando la inflación anual del 12,3%, duplicó el IPC del 2004 (6,1%). De acuerdo con Gerchunoff y

Rapetti (2016, p. 261) la presión inflacionaria a partir del 2006, también se debe a la mejora de los términos de intercambio externos que encareció el costo de los alimentos transables en dólares. Frente a la aceleración de la inflación el gobierno recurrió principalmente al control de precios, o acuerdos de precios con el empresariado, restricciones cuantitativas a la exportación de algunos alimentos, congelamiento de tarifas y anclaje cambiario, para luego, en noviembre de 2007, apelar a los derechos de exportación modificando su esquema, estableciendo para el maíz una alícuota de 25%, para el trigo de 28%, y las alícuotas de girasol y soja se incrementaron hasta 32% y 35%. Por ejemplo, con el trigo se habían cerrado los registros de exportación a partir de noviembre del 2007, y días antes del anuncio de la resolución 125/08 se impuso un precio de corte de U\$S 360 por tonelada para que el aumento de los precios internacionales no impactara sobre la canasta básica (Giarracca, N y Teubal, M. 2011, p.13 y 17).

La medición del IPC en el Gran Buenos Aires reveló una variación del 7,2% durante 2008, aunque algunas mediciones efectuadas por provincias, ciudades o por entidades privadas indicaban un crecimiento más acelerado, ocasionando una subestimación oficial de la inflación. Según estas mediciones alternativas la inflación anual del 2008 se estableció alrededor del 20%. El IPC-CITY-CON³ arrojó una inflación para el 2008 de 23%, la empresa privada PriceStats dio a conocer su medición anual del 23,4% y el IPC BBA (elaborado por la Bolsa de Comercio de Bahía Blanca) obtuvo una inflación para el 2008 de 19%. Por ende, pese a las diversas medidas tomadas para mitigarla, la inflación continuó aumentando, y esta alza es posible atribuirla a la inflación importada, al aumento de los salarios reales y a la ampliación de la demanda en una economía cercana al pleno empleo (Gerchunoff, P. y Rapetti, M. 2016, p. 261) (entre 2003 y 2005 la mayor demanda pudo ser satisfecha por la capacidad ociosa existente).

En cuanto a la medición de la inflación mensual durante los meses en los cuales se desarrolla la resolución y también, previamente a la misma, se muestra un cuadro comparativo (número 1) entre la inflación registrada por el INDEC y la medición realizada por otras provincias, por el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino y la empresa PriceStats.

Cuadro N°1: Inflación mensual según distintas mediciones desde octubre de 2007 hasta julio de 2008

| | <i>IPC GBA</i> | <i>IPC CENDA</i> | <i>IPC STA FE</i> | <i>IPC SAN LUÍS</i> | <i>PRICESTATS</i> |
|---------------|----------------|------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| <i>oct-07</i> | 0,70% | 2,50% | 0,90% | 1,40% | 1,43% |
| <i>nov-07</i> | 0,90% | 0,90% | -0,50% | -0,40% | -0,40% |
| <i>dic-07</i> | 0,90% | 0,80% | 1,60% | 1,00% | 1,41% |
| <i>ene-08</i> | 0,9% | 1% | 1,50% | 2,00% | 1,24% |
| <i>feb-08</i> | 0,50% | 2,40% | 1,30% | 2,20% | 2,39% |
| <i>mar-08</i> | 1,10% | 3,30% | 4,40% | 4,10% | 2,84% |
| <i>abr-08</i> | 0,80% | 3% | 3,50% | 3,00% | 1,59% |
| <i>may-08</i> | 0,60% | 1,60% | 1,60% | 0,20% | 1,90% |
| <i>jun-08</i> | 0,60% | 2% | 2,30% | 2,40% | 1,73% |
| <i>jul-08</i> | 0,40% | 1,90% | 1,40% | 1,40% | 3,21% |

Fuente: INDEC, Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino, IPEC, la Dirección Provincial de Estadística y Censos de San Luis y PriceStats. Series descargadas desde los links: <https://observatorio.unr.edu.ar/indices-de-precios-alternativos-2007-2016/>; https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/images/3/34/IPC_7_Provincias_CENDA_a_mar-2011.pdf

Por lo tanto, se puede apuntar que el incremento del gasto público, junto con la falta de eficiencia de política de control de precios y la diferencia en la medición de las estadísticas oficiales con respecto a los cálculos realizados por distintas entidades, alimentaron las expectativas inflacionarias y, por ende, generaron un escenario propicio para la elaboración de

³ Empalme del indicador realizado por la Universidad de Buenos Aires, IPC CITY, y la medición llevada a cabo por algunos legisladores opositores del Congreso (IPC Congreso).

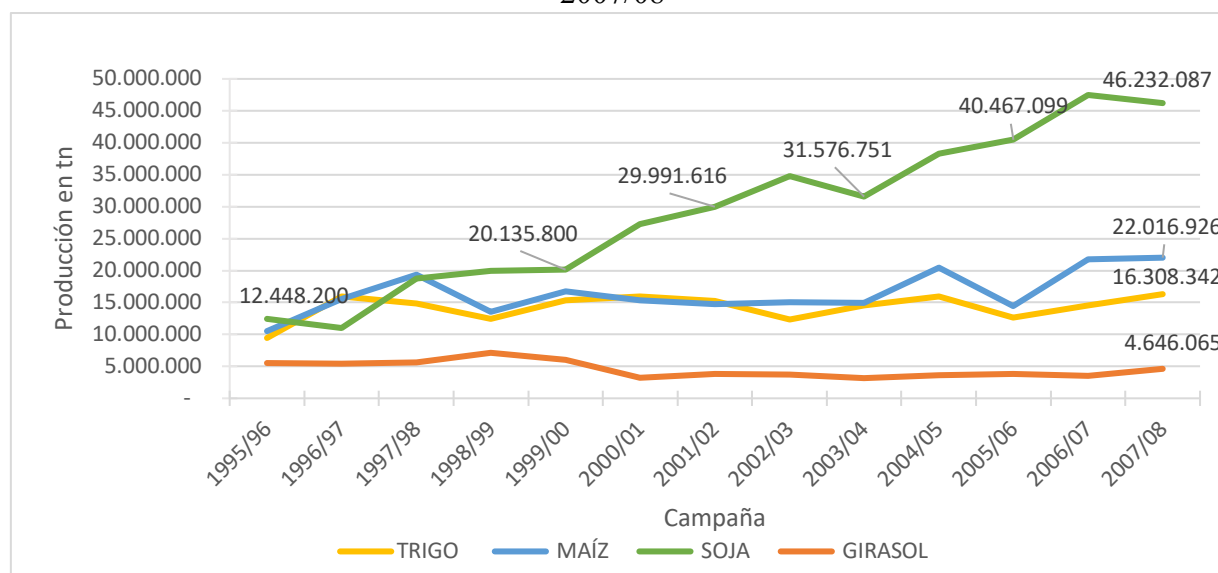
la Resolución 125. Así pues, el gobierno se enfrentaba a la necesidad de financiamiento y a la dificultad de controlar el incremento de precios. Frente a estas cuestiones, la particularidad de las retenciones es que permiten actuar sobre ambas. Por un lado, aumentar las alícuotas de las mismas, le otorga al Estado la posibilidad de lograr incrementar su recaudación y, por otra parte, limitar el traslado del alza de los precios internacionales a los precios locales, restringiendo la rentabilidad del sector agrícola (Leiras, M. y Cruzalegui, I. 2009).

Breve análisis del sector agropecuario argentino

El sector agropecuario fue uno de los sectores más dinámicos durante el período post convertibilidad, estimulado por un tipo de cambio real competitivo, producto de la gran devaluación a la salida de la crisis del 2001, y también, por el crecimiento de los precios relativos en el mercado internacional, impulsados por el incremento de la demanda oriental de commodities a partir de 2003, principalmente de China (Bisang, R. 2007, p. 238). Es decir, a partir de una base productiva preexistente en la cual previamente (durante la década de los 90) se realizaron inversiones en bienes de capital, tecnología e infraestructura, habiéndose arbitrado medidas que permitieron sanear el stock de deudas contraídas por los productores con los bancos oficiales, con mercados internacionales firmes (al cual se sumaron crecientes demandas internas), y con precios relativos favorables, la respuesta fue un nuevo salto en la producción. En resumen, el salto productivo se debió a: el logro de un tipo de cambio real competitivo, crecimiento de los precios internacionales, mejora en las condiciones financieras y mayor demanda interna y externa (Bisang, R. 2007, p. 215), que generaron las condiciones para que el sector pudiera desarrollarse rápidamente.

En este contexto, el dinamismo fue liderado por la soja, que pasó de representar poco más de 12 millones de toneladas en la campaña 1995/96, a alcanzar las 40.467.099 de tn en la campaña 2005/06, como es posible observar en el siguiente gráfico.

Gráfico N°1: Evolución de la producción en tn desde la campaña 1995/96 hasta la campaña 2007/08



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires y del MAGyP.

Con respecto a la campaña 2007/08, se sembraron 32 millones de hectáreas, de las cuales 17 millones corresponden a la soja, 6 millones al trigo y 4 millones al maíz. La producción total granaria fue de 96 millones de tn aproximadamente (D'Angelo, L y Pontón, R. 2008, p. 33-34), con la soja liderando la producción, superando las 46 millones de tn. Le sigue el maíz con 22 millones, el trigo con una producción mayor a 16 millones de tn y por último, con 4,6 millones el girasol, señalado en el gráfico número 1.

Evolución de los precios FOB oficiales

Como se ha dicho previamente, al principio del 2008 los commodities agrícolas experimentaron incrementos en sus precios, algunos incluso llegaron a niveles record, que luego de unos meses comenzaron a deteriorarse. Durante este momento, en Argentina se estaba discutiendo la validez de la Resolución 125, que posteriormente, el 17 de junio se anunció que se enviaba al Congreso de la Nación el Proyecto de Ley de Retenciones y Creación del Fondo de Redistribución Social con el fin de ratificar la Resolución 125/08.

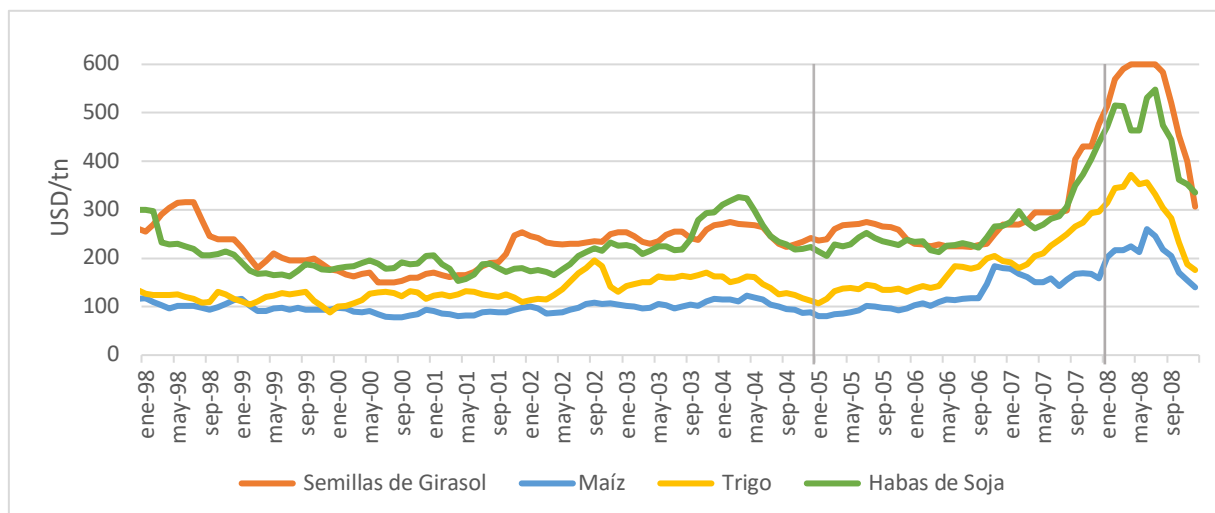
De acuerdo a un estudio del Banco Central de la República Argentina de septiembre 2010 realizado por Bastourre, Carrera e Ibarlucia, en el cual se analiza los factores que influyen en los movimientos de los precios de los commodities que comenzaron desde 2005, establece la existencia de dos historias en la página 15.

La primer historia se apoya en la afirmación de que el ingreso mundial está creciendo a un ritmo inconsistente con la oferta de commodities, siendo los protagonistas China y Asia emergente, ya que el ritmo de crecimiento de sus niveles de vida es alto junto con una alta elasticidad ingreso de la demanda de commodities. Le brinda importancia al valor del dólar, como así también a la relajación de las políticas monetarias y al exceso de liquidez internacional que ejercen presiones inflacionarias e impactan más rápidamente sobre los precios flexibles de los bienes agrícolas. Asimismo, le otorgan un rol significativo a los biocombustibles, que para su obtención se puede utilizar maíz, u oleaginosas como la soja o el girasol, por ejemplo.

La segunda historia anuncia como causa principal del movimiento de los precios de los commodities la especulación. Aquí se hace hincapié en la “*financionalización de los commodities*”, en donde, bancos de inversión, fondos de riesgo y fondos mutuos, entre otros, se han dedicado a invertir en instrumentos relacionados con los productos agropecuarios.

A continuación, se puede observar en el gráfico, que muestra la evolución de los precios FOB promedio mensual obtenidos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina, como a partir de 2005 empiezan a escalar los precios de los diferentes bienes: Girasol, Maíz, Trigo y Soja.

Gráfico N°2: Evolución de los precios FOB promedio desde enero 1998 hasta fin del año 2008.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina (MAGyP).
Link: https://dinem.agroindustria.gob.ar/dinem_fob_wp_consprodf.aspx

En enero del 2005 el precio FOB del Girasol se encontraba en U\$S 237 por tn promedio, llegando a 514 U\$S/tn en enero del 2008. La soja alcanzaba un precio FOB de U\$S 214 la tonelada en enero del 2005 y ya en enero 2008 valía U\$S 472. En cuanto al maíz y al trigo,

cada uno promediaba un precio FOB de U\$S 80 y U\$S 107 por tonelada en enero del 2005, y en 2008 el maíz logró superar los U\$S 200, llegando a U\$S 202 la tn y el trigo alcanzó los U\$S 314. Todos los bienes descritos más que duplicaron su valor durante los 3 años, siendo el trigo aquel que mayor crecimiento experimentó, logrando una suba del 193,46%, mientras que el girasol fue el producto de menor incremento con un 116,88%.

III. Estimación del monto a recaudar por el esquema de retenciones móviles establecido en la Resolución 125

Esquema de retenciones móviles planteado en la Resolución 125

La Resolución 125/08⁴ plantea que las retenciones serían determinadas de acuerdo con una fórmula basada en el precio FOB de la mercadería, que establecía una escala creciente de las mismas a medida que el precio se incrementa. Además, los rangos eran fijos y únicamente dependientes del precio, de modo que los productores y sus montos a pagar al Estado se veían subordinados a la actuación de los precios. Se podría decir que cuando los precios FOB se encontraban en los límites inferiores, la alícuota marginal se convertía en el piso del impuesto. Por ejemplo, si el precio FOB del trigo no superaba los U\$S 200, el impuesto a pagar era del 20%, mientras que para la soja y el girasol la alícuota era del 23,5%. En el caso del maíz, el precio no debería superar los U\$S 180 para que el derecho de exportación se mantenga en 20%. Por el contrario, si los precios se situaban en los límites superiores, como en el caso del trigo, soja y girasol, a partir de los U\$S 600 por tonelada (con el maíz era a partir de U\$S 300 por tonelada), el Estado se quedaría con el 95% (la alícuota marginal) del aumento marginal sobre dicho monto, reduciendo los precios netos recibidos por el productor (Babinec, F. 2018, p.14).

Asimismo, deja asentado que los precios internacionales de oleaginosas y cereales han registrado un aumento significativo durante los últimos años, con una elevada volatilidad de sus tasas de variación interanual. Y es por eso que, de persistir ese contexto, afectaría de forma negativa a la economía argentina a través de mayores precios internos, menor equidad distributiva y una creciente incertidumbre en las decisiones de inversión del sector agropecuario.

La utilización de las retenciones genera diversos efectos económicos. En primer lugar, colaboran en reducir los precios locales de los productos gravados, y si éstos corresponden a productos básicos de consumo diario (principalmente alimenticios), la aplicación de los derechos de exportación permite una transferencia de ingresos desde los productores, influyendo sobre su rentabilidad, hacia los consumidores (Lema, D. 2018, p.36), permitiendo una mayor estabilidad en los salarios reales, reduciendo la variación de los precios internos ante cambios en los precios internacionales, de modo tal que atenúa el crecimiento de los precios. De esta forma, las retenciones permiten generar una distribución del ingreso a favor de los trabajadores.

Además, impactan sobre la asignación de recursos y las decisiones de inversión. Como por ejemplo, en la conferencia de prensa realizada el 11 de marzo del 2008⁵, el Ministro de Economía manifestó que el aumento de la alícuota de la soja tenía como propósito desalentar la sojización, y al mismo tiempo, incentivar la producción de otros productos como carnes, leche y algodón, los cuales el gobierno considera como fundamental aumentar su producción. Por otro lado, las retenciones permitirían lograr una transferencia de ingresos desde los

⁴ Link para acceder a la Resolución 125/08:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/138567/norma.htm>

⁵ Link: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/16774-blank-23910970>

productores y empresas exportadoras hacia los contribuyentes, mediante la influencia directa sobre la recaudación estatal.

Por último, el equipo del Ministerio de Economía⁶ defendió la medida justificando que las retenciones móviles le permitirían dotar a las actividades de un marco de previsibilidad, ya que se movían de acuerdo al movimiento de los precios internacionales. En ese momento, con las retenciones móviles, las alícuotas del trigo y maíz hubieran descendido menos de un punto porcentual en principio. Sin embargo, la certidumbre que podrían obtener los productores para la toma de decisiones por la medida, debido a que el esquema móvil se encontraría vigente por cuatro años, debía compararse con el aumento significativo de los montos a pagar al Estado en consonancia con el marcado aumento de los precios internacionales, y su semejante reducción de ingresos, principalmente de la soja y el girasol cuyas alícuotas llegarían al menos al 40% (Leiras, M. y Cruzalegui, I. 2009, p. 232).

Sin embargo, utilizar las retenciones para lograr una distribución de ingresos a favor de los consumidores por medio de la “emancipación” de los precios de los alimentos nacionales con respecto al valor internacional de los commodities, así como también emplearlas para incentivar la producción de otros productos o para incrementar los recursos recaudados, no es el único camino posible. Estos objetivos pueden ser logrados a través de otros instrumentos, como la imposición a las ganancias de los productores, subsidiar a los sectores de menores ingresos para la compra de alimentos o estimular actividades concretas mediante subsidios, exenciones impositivas u otras políticas de promoción (Leiras, M. y Cruzalegui, I. 2009, p. 231). Esto mismo exhibe Aldo Ferrer (2010) al asegurar que tanto el objetivo recaudatorio como la posibilidad de desacoplar los precios internos de los precios internacionales se pueden lograr utilizando instrumentos alternativos como, otros impuestos (impuesto a las ganancias o a la tierra libre de mejoras) y subsidios. Por ende, sostiene que el debate en torno a la Resolución 125 se reduce a la distribución del ingreso cuando, en realidad en donde debería centrarse es en la estructura productiva y en el desarrollo económico.

Es por eso que la reacción inmediata del sector agropecuario, luego del comunicado acerca de la Resolución, fue la unión de las principales entidades agropecuarias del país anunciando un paro agropecuario, como se ha establecido previamente. Luego, llevaron a cabo manifestaciones, cortes de ruta, desabastecimientos y tratos con el gobierno que no lograban calmar la tensión. A su vez, el descontento inicial del sector se propagó hacia ciertas partes de la población, a lo largo de todo el país, que encontraron en los “cacerolazos” una forma de pronunciación.

Estimación de la recaudación obtenida por retenciones móviles

A continuación se detallan los pasos a seguir para lograr obtener la recaudación estimada que hubiera sido posible si la Resolución 125 entraba en vigencia el 11 de marzo del 2008, y se mantenía durante todo el año 2008.

En primer lugar, se realiza el cálculo de las alícuotas de los derechos de exportación para cada uno de los productos mensual. Luego, se recaban los datos del nivel de exportaciones (en precios FOB y en kg) del trigo, maíz, soja y girasol, para el periodo marzo – diciembre 2008. Por último, utilizando ambos datos, alícuotas y nivel de exportaciones, se obtiene la recaudación total.

⁶ Palabras de Martín Losteau en conferencia de prensa (11 de marzo 2008). Link: <https://www.casarsada.gob.ar/informacion/archivo/16774-blank-23910970>

1. Cálculo de las alícuotas de las retenciones móviles

Como base de la estimación se utiliza la fórmula comprendida en la propia resolución, que permite calcular la alícuota del derecho de exportación (d). A partir de ahí, se aplica la alícuota obtenida sobre el nivel de exportaciones valuadas a precios FOB. La fórmula propuesta era:

$$d = \frac{VB + AM(FOB - VC)}{FOB} \times 100$$

Para cada rango de precios FOB⁷ perteneciente a cada mercadería, le corresponde un valor básico en U\$S (VB), una alícuota marginal (AM) y un valor de corte (VC), utilizados en la fórmula. Cada mercadería tiene un rango de precios FOB junto con los valores relacionados al mismo, respectivo, es decir, es particular a cada producto.

A partir de los precios FOB oficiales promedio mensual, obtenidos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina, de los productos alcanzados por la Resolución 125, y con la fórmula y los valores que la misma establece se calcularon las alícuotas del derecho de exportación de cada uno de los bienes que le correspondería en cada mes desde marzo 2008 hasta diciembre 2008.

Las alícuotas obtenidas para el trigo, maíz y girasol se pueden apreciar en el anexo 1. A su vez, para explicar aquello que representan las tablas efectuadas, se expone el cuadro de la alícuota correspondiente a la soja a modo de ejemplo, a continuación.

Cuadro N°2: Alícuota del derecho de exportación mensual para la soja

| <i>Mes/año</i> | <i>Precio FOB mensual Soja</i> | <i>Valor Básico</i> | <i>Alícuota Marginal</i> | <i>Valor de Corte</i> | <i>Alícuota del Derecho de Exportación soja</i> |
|----------------|--------------------------------|---------------------|--------------------------|-----------------------|---|
| <i>mar-08</i> | USD 514 | USD 215 | 81% | USD 500 | 44,04% |
| <i>abr-08</i> | USD 464 | USD 143 | 72% | USD 400 | 40,75% |
| <i>may-08</i> | USD 463 | USD 143 | 72% | USD 400 | 40,68% |
| <i>jun-08</i> | USD 531 | USD 215 | 81% | USD 500 | 45,22% |
| <i>jul-08</i> | USD 548 | USD 215 | 81% | USD 500 | 46,33% |
| <i>ago-08</i> | USD 474 | USD 143 | 72% | USD 400 | 41,41% |
| <i>sep-08</i> | USD 445 | USD 143 | 72% | USD 400 | 39,42% |
| <i>oct-08</i> | USD 362 | USD 85 | 58% | USD 300 | 33,41% |
| <i>nov-08</i> | USD 353 | USD 85 | 58% | USD 300 | 32,79% |
| <i>dic-08</i> | USD 335 | USD 85 | 58% | USD 300 | 31,43% |

Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del MAGyP de Argentina y del artículo 4 de la Resolución 125/08.

¿Qué es lo que indica esta tabla? Por ejemplo, para marzo, el precio promedio de la soja cerró en U\$S 514 la tonelada. No obstante, para el productor, el precio neto de retenciones en este nuevo esquema es de U\$S 287 la tonelada, lo que implica una retención del 44,04%. Si el precio de la soja sigue subiendo, y supera los U\$S 600 la tonelada, el esquema indica que la retención marginal a partir de ese precio es del 95%. Esto quiere decir que, si el precio se incrementa hasta U\$S 700 la tonelada desde U\$S 600, el productor sólo recibe cinco dólares de esos U\$S 100 adicionales. Lo mismo ocurriría para el girasol y el trigo si sus precios superan los U\$S 600, y para el maíz si excede los 300 dólares.

2. Nivel de exportaciones durante 2008

Como siguiente paso para poder estimar el monto que se hubiera recaudado durante el 2008 si la Resolución 125/08 hubiese entrado en vigencia, se extraen las exportaciones mensuales durante todo el año de las mercaderías que corresponden a dicha resolución de la base de datos

⁷ Precio FOB oficial informado por la Dirección de Mercados Agroalimentarios de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción.

del comercio exterior de bienes del INDEC⁸. Los niveles exportables de cada mercadería durante el 2008 se pueden examinar en el anexo 2 y anexo 3 del respectivo trabajo, suponiendo que estos niveles son iguales ante cualquier esquema de retenciones aplicado.

3. Monto posible a recaudar estimado de acuerdo al esquema de retenciones móviles

Una vez obtenidas las exportaciones mensuales y calculada las alícuotas del derecho de exportación (apartados uno y dos de esta sección) para cada una de las mercaderías establecidas, y suponiendo que la Resolución 125/08 entraba en vigencia en marzo de ese mismo año, la recaudación por las retenciones móviles, ceteris paribus, estimada se puede conocer en los siguientes cuadros.

Cuadro N°3: Recaudación estimada para trigo y maíz.

| | TRIGO | | | MAÍZ | | |
|------------------------|------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| | Exportaciones mensuales (FOB U\$S) | Alícuota del Derecho Exportación | Monto recaudado estimado (en \$) | Exportaciones mensuales (FOB U\$S) | Alícuota del Derecho Exportación | Monto recaudado estimado (en \$) |
| mar-08 | 3.251.433 | 27,25% | 2.809.235,95 | 434.403.017 | 24,26% | 334.169.525,55 |
| abr-08 | 1.030.582 | 28,65% | 940.179,59 | 472.033.621 | 25,60% | 384.848.561,29 |
| may-08 | 674.252 | 27,60% | 590.343,67 | 502.308.679 | 23,87% | 380.366.424,97 |
| jun-08 | 33.421.609 | 27,78% | 28.440.014,61 | 268.717.690 | 31,85% | 262.178.602,75 |
| jul-08 | 39.962.132 | 26,25% | 31.939.474,32 | 682.966.805 | 29,39% | 611.157.724,15 |
| ago-08 | 159.617.597 | 24,32% | 118.299.825,99 | 318.916.527 | 24,36% | 236.771.822,33 |
| sep-08 | 279.667.715 | 23,49% | 203.317.238,46 | 201.354.426 | 23,05% | 143.638.144,56 |
| oct-08 | 183.358.361 | 21,70% | 129.618.378,91 | 197.388.017 | 20,00% | 128.607.264,94 |
| nov-08 | 148.009.652 | 20,00% | 98.901.607,14 | 94.655.410 | 20,00% | 63.249.741,29 |
| dic-08 | 165.333.651 | 20,00% | 113.544.853,02 | 59.334.771 | 20,00% | 40.748.860,39 |
| Total recaudado | | | 728.401.151,66 | | | 2.585.736.672,22 |

Fuente: Elaboración propia junto a información obtenida del INDEC y del MAGyP de Argentina.

Cuadro N°4: Recaudación estimada para soja y girasol.

| | SOJA | | | GIRASOL | | |
|------------------------|------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| | Exportaciones mensuales (FOB U\$S) | Alícuota del Derecho Exportación | Monto recaudado estimado (en \$) | Exportaciones mensuales (FOB U\$S) | Alícuota del Derecho Exportación | Monto recaudado estimado (en \$) |
| mar-08 | 18.695.075 | 44,04% | 26.101.217,41 | 3.536.742 | 40,61% | 4.553.300,78 |
| abr-08 | 502.003.798 | 40,75% | 651.495.747,54 | 3.416.557 | 41,17% | 4.479.312,92 |
| may-08 | 562.852.491 | 40,68% | 726.310.666,75 | 2.901.416 | 41,17% | 3.788.574,20 |
| jun-08 | 603.183.563 | 45,22% | 835.620.763,85 | 2.686.930 | 41,17% | 3.388.800,68 |
| jul-08 | 835.193.298 | 46,33% | 1.178.208.709,14 | 5.580.084 | 41,17% | 6.994.774,55 |
| ago-08 | 742.166.843 | 41,41% | 936.729.544,93 | 6.557.132 | 40,16% | 8.025.940,08 |
| sep-08 | 470.778.498 | 39,42% | 574.310.624,52 | 6.630.038 | 35,50% | 7.284.588,11 |
| oct-08 | 369.249.112 | 33,41% | 401.945.704,10 | 4.960.853 | 31,70% | 5.123.748,83 |
| nov-08 | 82.674.265 | 32,79% | 90.565.425,18 | 3.721.845 | 28,75% | 3.575.027,84 |
| dic-08 | 92.081.119 | 31,43% | 99.387.176,22 | 3.486.623 | 25,60% | 3.065.090,58 |
| Total recaudado | | | 5.520.675.579,64 | | | 50.279.158,56 |

Fuente: Elaboración propia junto a información obtenida del INDEC y del MAGyP de Argentina.

El monto total estimado a recaudar por la medida hubiera sido \$8.885.092.562,08⁹ desde marzo del 2008 hasta diciembre de ese mismo año, que corresponde a un 0,77% del PBI a precios corrientes del 2008¹⁰. Este monto se obtuvo aplicando la alícuota variable del derecho de

⁸ Link: <https://comex.indec.gov.ar/dlc>

⁹ Para obtener la recaudación en pesos se utilizó el promedio mensual del tipo de cambio vendedor del BNA de marzo 2008 hasta diciembre 2008.

¹⁰ PBI a precios corrientes 2008 = \$ 1.149.646.090.583,64

exportación sobre el nivel de exportaciones de cada mes a precios U\$S FOB, convertido a pesos utilizando el promedio mensual del tipo de cambio vendedor del Banco Nación. El producto con mayor poder de recaudación hubiera sido la soja, superando ampliamente al resto de los commodities, debido a que sus altos precios hubieran generado una alícuota del derecho de exportación por encima del 40% junto con sus altos niveles de exportación.

En 2008, los derechos a la exportación representaron un 80% de los tributos al comercio internacional y un 12% del total de los impuestos recaudados, con un monto de 36.055.329 miles de pesos. Por lo tanto, conforman un recurso importante al momento de obtener financiamiento por parte del Estado, que se caracterizan por representar un nivel alto en la recaudación estatal con respecto al PBI y por mantenerse estables alrededor del 2,3% y 2,8% del PBI entre 2004 y 2012, siendo el valor máximo 3,2% del PBI en 2008 (Centrángolo, O. 2015, p. 30).

Sin embargo, durante todo el 2008, ante el fracaso de la imposición del esquema de retenciones móviles, se mantuvo el esquema de retenciones fijas que había sufrido modificaciones en noviembre del 2007, donde las alícuotas de exportación de estos productos eran las siguientes: 28% para el trigo (previamente era del 20%), 25% para el maíz (desde 2002 se ubicaba en 20%), 35% para la soja (en enero del 2007 había sido incrementada al 28%), y 32% para el girasol (se encontraba en 23,5% desde febrero del 2002). Con estos niveles de retenciones la recaudación obtenida de forma propia fue de \$ 9.969.525.804,89 durante todo el año, y a partir de marzo 2008 (para hacerlo comparable con el monto recaudado anteriormente a partir del esquema de la Resolución 125), la recaudación aproximada por el derecho de exportación de estos bienes fue \$ 8.160.349.662,70, un 8,16% menor que el monto estimado a partir del esquema de derechos de exportación móviles. Por lo tanto, la diferencia entre la suma obtenida por un sistema de retenciones móviles es \$ 724.742.899,38 mayor que el total estimado por retenciones fijas. A continuación, se establece la comparación entre las recaudaciones de cada sistema de retenciones para lo que resta del 2008 a partir del mes de marzo.¹¹

Cuadro N°5: La recaudación estimada por ambos esquemas para cada uno de los productos y la sumatoria total (en pesos)

| | <i>Recaudación por sistema de retenciones fijas</i> | <i>Recaudación por sistema de retenciones móviles</i> | <i>Diferencia entre ambos sistemas</i> |
|----------------|---|---|--|
| Trigo | 910.408.090,38 | 728.401.151,66 | - 182.006.938,72 |
| Maíz | 2.533.766.951,82 | 2.585.736.672,22 | 51.969.720,40 |
| Soja | 4.672.144.181,08 | 5.520.675.579,64 | 848.531.398,55 |
| Girasol | 44.030.439,42 | 50.279.158,56 | 6.248.719,14 |
| Total | 8.160.349.662,70 | 8.885.092.562,08 | 724.742.899,38 |

Fuente: Elaboración propia.

Las diferencias principales entre los dos esquemas es que con las retenciones móviles el trigo tendría alícuotas menores al 28%¹² en casi todos los meses del año (si bien la diferencia en los primeros meses es mínima, luego se torna mayor), incidiendo en forma negativa en el ingreso estatal, ya que la pérdida alcanza los 182.006.938,72 pesos. En cambio, la soja y el girasol deberían pagar porcentajes de retenciones muy superiores a las alícuotas fijas establecidas en noviembre del 2007, al menos hasta septiembre del 2008, ya que en octubre del 2008 se hubieran encontrado por debajo del valor fijado en el esquema fijo (alícuota de la soja en octubre 2008 con retenciones móviles: 33,41% vs alícuota de la soja en octubre 2008 con

¹¹ Las cifras de ambas recaudaciones han sido elaboradas de forma propia a partir del dato obtenido de las exportaciones y de las alícuotas de los derechos de exportación, ante la dificultad de conseguir la recaudación real de los derechos de exportación desagregada por bienes.

¹² Las alícuotas de los cuatro bienes se pueden observar en los cuadros 2 y 3.

retenciones fijas: 35%, y para el girasol en octubre 2008 con retenciones móviles: 31,70% vs alícuota del girasol en octubre 2008 con retenciones fijas: 32%). El impacto fiscal con retenciones móviles de estos dos commodities hubiese sido mayor, por un lado la soja hubiera recaudado \$ 848.531.398,55 más que el sistema de retenciones fijas, y por otro lado, el aporte del girasol al Estado sería de \$ 6.248.719,14 más. En referencia al maíz, su alícuota hubiese fluctuado alrededor del 25% durante todo el año, generando una variación entre el esquema fijo y móvil de solamente un 2% (\$ 51.969.720,40).

Una cuestión a destacar es que solamente la soja, si la Resolución 125 era aplicada, hubiera superado la diferencia de recaudación total entre ambos esquemas. Es decir la recaudación de la soja bajo el sistema móvil hubiera sido de \$ 848.531.398,55 aproximadamente, mientras que la diferencia total es de \$ 724.742.899,38. Por lo tanto, el ingreso proveniente de la exportación de soja es contrarrestado, en gran medida, por el menor ingreso proveniente del trigo exportado, ya que ambos bienes son los que poseen mayor impacto sobre dicha diferencia.

Es importante aclarar que las retenciones en ese momento no eran coparticipables, es decir, lo recaudado a través de estos tributos ingresaba completamente al Tesoro Nacional. Asimismo, como las retenciones impactan sobre el ingreso de los productores, influye también, en el impuesto a las ganancias que sí es coparticipable, canalizando la recaudación en el Estado Nacional (Centrángolo, O. 2015, p.32). Fue el 19 de marzo de 2009 que se creó el Fondo Federal Solidario (FOFESO) a través del decreto 243/2009. El decreto establece que los aportes al fondo provienen del 30% del monto obtenido por el Estado Nacional en concepto de derechos de exportación sobre la soja y sus derivados, y el objetivo del mismo es la obtención de financiamiento para infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales. La distribución de la recaudación se realiza entre las provincias que adhieran al FOFESO, de forma diaria y automática. No obstante, en agosto del 2018 el fondo fue suspendido.

Así como el FOFESO fue una medida orientada a mejorar la distribución federal de los recursos públicos a partir de las retenciones sobre la soja, también se asocia a las retenciones como un instrumento distributivo, ya que permitiría moderar el incremento de los precios de algunos bienes de la canasta básica que representan un mayor porcentaje de los ingresos de las personas de menores recursos, por lo tanto, en este caso, sería progresivo. Entonces, generan un efecto de subsidio al consumo de aquellos bienes alcanzados por las retenciones. Sin embargo, como el gasto realizado por los sectores de mayor poder adquisitivo en estos bienes es superior al que podrían realizar sectores de menores ingresos, también estaría beneficiando a estos sectores porque la suma del subsidio obtenido por ellos sería más elevada (Castro, L. y Díaz Frers, L. 2008, p. 30-31). Por ende, como mecanismo distributivo se podría decir que posee ciertas limitaciones, puesto que es una medida general y no específica a los sectores correspondientes, sumado a que en el corto plazo el impacto sobre los precios se amortigua, pero en el mediano y largo plazo, puede acarrear a una menor oferta interna de los productos contrarrestando el efecto inicial sobre los precios.

IV. Resultados de la investigación

A lo largo del trabajo se explica que luego de la caída del régimen de convertibilidad, comienza una etapa de mayor regulación por parte del Estado, incluyendo aumentos significativos en las alícuotas de los derechos de exportación. En el caso descrito fue particular, ya que a través de la Resolución 125, las alícuotas serían móviles, es decir que variarían de acuerdo a los precios FOB oficiales de cada bien, aumentando cuando los precios aumentaban, y se reducirían en línea con el descenso de precios.

Se han descrito las causas por la cual se quería implementar el sistema de retenciones móviles, como: el incremento del gasto público llevando a un menor superávit fiscal, la aceleración de la inflación y la dificultad de controlarla junto al crecimiento de los precios internacionales de las commodities en el marco de la crisis internacional. Por lo tanto, con las retenciones era posible abarcar todos los aspectos mencionados, es decir, facilitar la capacidad del Estado de obtener ingresos fiscales ante un escenario externo favorable, permitiendo beneficiarse del ascenso de los precios internacionales y por otro lado, impactar sobre los precios domésticos de los productos locales relacionados, impidiendo su crecimiento acelerado y logrando un efecto atenuante sobre la inflación.

Como disposición para recaudar hubiese sido más efectiva que el sistema fijo considerando únicamente la diferencia entre los montos recaudados, ya que el sistema de retenciones móviles hubiera aportado al fisco \$ 724.742.899,38 más que el sistema de retenciones inmóviles. Sin embargo, no es posible conocer qué hubiera pasado en caso de la entrada en vigencia de la resolución acerca de la producción agropecuaria y el nivel de exportaciones, y como hubiese impactado sobre la recaudación fiscal. Es decir, aunque las retenciones permiten incrementar los recursos del Estado, no es un canal unívoco para captar de fondos, ya que éstas pueden desalentar la producción e inversión en el sector. Es por eso que, si bien en el corto plazo es un instrumento que impacta positivamente sobre la recaudación, como se analizó en este trabajo, su incremento en el largo plazo podría generar un impacto negativo sobre la misma, cuestión que debería analizarse más a fondo.

V. Reflexiones finales

Se estimó que el monto que se hubiera recaudado en caso de aplicarse el sistema de retenciones móviles es de: \$ 8.885.092.562,08, simbolizando \$ 724.742.899,38 más que el sistema de retenciones fijas. Sabiendo que esta diferencia estimada entre los diferentes sistemas de retenciones explicados en el trabajo representa únicamente un 0,063% del total del PBI a precios corrientes del 2008 y que la medida explicitada en la Resolución 125 generó rechazo inmediato del sector agropecuario y luego se incorporó parte de la sociedad al reclamo, cabe preguntarse: ¿valía la pena, para el gobierno, afrontar el conflicto para incorporar un sistema de estas características? Se podría decir que, la Resolución 125/08 expuso las debilidades de las capacidades para administrar del Estado, al igual que la fragilidad de las habilidades políticas, ya que se desencadenaron ciertas contradicciones y enfrentamientos tanto dentro del propio gobierno, como entre el Estado y la sociedad. Esto es posible apreciar con la salida de Martín Lousteau del Ministerio de Economía un mes después de anunciada la medida y luego con el “voto no positivo” del vicepresidente de la Nación en el Senado impidiendo la sanción del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo del cual formaba parte, y también, con la imposibilidad de atenuar la disconformidad que se extendió a buena parte de la sociedad por algo más de cuatro meses entre marzo y julio del 2008 a lo largo de todo el país.

Asimismo, las retenciones habían sido incrementadas en noviembre de 2007, y ya alcanzaban valores que representaban más del 70% de la recaudación por tributos sobre el comercio exterior en 2007. Por ende, ¿la Resolución fue una medida generada para dar previsibilidad a los agentes agropecuarios o un exceso de intervención por parte del Estado en el sector? En cuanto a la previsibilidad, fue la primera explicación que se dio en la conferencia de prensa del ministro de economía para justificar la adopción del esquema móvil, pero si el mundo se encontraba en un escenario de crisis y los precios acarreaban consigo alta volatilidad, previsibilidad era justamente aquello que el sector agropecuario carecía y es cuestionable que el sistema de retenciones móviles brinde la certeza suficiente, ya que se encontraba principalmente ligado a una variable extremadamente volátil en ese momento como los precios.

En este sentido, en vez de continuar modificando el esquema de retenciones, el Estado podría haber intentado llevar a cabo políticas de largo plazo tanto económicas como aquellas orientadas a brindar mayor previsión al sector, en pos de mayores inversiones e incorporaciones tecnológicas, mejorando las capacidades competitivas del país, que se manifiesten en el crecimiento de la producción y por consiguiente en mayores niveles de exportaciones y de oferta interna. Además, existe mucha heterogeneidad tanto entre los participantes del mismo como a nivel territorial. Por lo tanto, las políticas también podrían haber apuntado a reducir las diferencias en cuanto al potencial de la tierra y para procurar mejorar las condiciones de vida de muchas familias con menores recursos que se dedican a la actividad agrícola.

En síntesis, se ha explicado que las retenciones impactan sobre diversos aspectos económicos como, ingresos fiscales, transferencia de ingresos y crecimiento de los precios internos, pero en todos estos ámbitos expuestos, son sustituibles, es decir es posible encontrar otros instrumentos que actúen más directamente sobre aquello en lo que se quiere hacer especial enfoque, y que sin el acompañamiento de políticas monetarias y fiscales en sintonía, carecen de resultados efectivos y/o desvían el efecto ocasionado del realmente querido. Y en cuanto a la medida descrita en la Resolución 125, el impacto social y político originado a partir del anuncio fue mayor que el impacto que hubiese tenido sobre el resultado fiscal su aplicación, que tal vez se puede contemplar como una medida tomada frente a un momento de pura incertidumbre mundial.

VI. Anexo

Anexo 1: Alícuotas del derecho de exportación calculadas por mes para cada uno de los bienes, de acuerdo al esquema de retenciones móviles, desde marzo del 2008 hasta diciembre 2008.

Anexo 1.1: Alícuota del derecho de exportación mensual para el trigo

| <i>Mes/año</i> | <i>Precio FOB mensual Trigo</i> | <i>Valor Básico</i> | <i>Alícuota Marginal</i> | <i>Valor de Corte</i> | <i>Alícuota del Derecho de Exportación trigo</i> |
|----------------|---------------------------------|---------------------|--------------------------|-----------------------|--|
| <i>mar-08</i> | USD 347 | USD 72 | 48% | USD 300 | 27,25% |
| <i>abr-08</i> | USD 372 | USD 72 | 48% | USD 300 | 28,65% |
| <i>may-08</i> | USD 353 | USD 72 | 48% | USD 300 | 27,60% |
| <i>jun-08</i> | USD 356 | USD 72 | 48% | USD 300 | 27,78% |
| <i>jul-08</i> | USD 331 | USD 72 | 48% | USD 300 | 26,25% |
| <i>ago-08</i> | USD 304 | USD 72 | 48% | USD 300 | 24,32% |
| <i>sep-08</i> | USD 282 | USD 40 | 32% | USD 200 | 23,49% |
| <i>oct-08</i> | USD 233 | USD 40 | 32% | USD 200 | 21,70% |
| <i>nov-08</i> | USD 188 | USD 0 | 20% | USD 0 | 20,00% |
| <i>dic-08</i> | USD 175 | USD 0 | 20% | USD 0 | 20,00% |

Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del MAGyP de Argentina y del artículo 2 de la Resolución 125/08.

Anexo 1.2: Alícuota del derecho de exportación mensual para el maíz

| <i>Mes/año</i> | <i>Precio FOB mensual Maíz</i> | <i>Valor Básico</i> | <i>Alícuota Marginal</i> | <i>Valor de Corte</i> | <i>Alícuota del Derecho de Exportación maíz</i> |
|----------------|--------------------------------|---------------------|--------------------------|-----------------------|---|
| <i>mar-08</i> | USD 217 | USD 36 | 45% | USD 180 | 24,26% |
| <i>abr-08</i> | USD 225 | USD 54 | 72% | USD 220 | 25,60% |
| <i>may-08</i> | USD 213 | USD 36 | 45% | USD 180 | 23,87% |
| <i>jun-08</i> | USD 260 | USD 83 | 93% | USD 260 | 31,85% |
| <i>jul-08</i> | USD 245 | USD 54 | 72% | USD 220 | 29,39% |
| <i>ago-08</i> | USD 218 | USD 36 | 45% | USD 180 | 24,36% |
| <i>sep-08</i> | USD 205 | USD 36 | 45% | USD 180 | 23,05% |
| <i>oct-08</i> | USD 170 | USD 0 | 20% | USD 0 | 20,00% |
| <i>nov-08</i> | USD 155 | USD 0 | 20% | USD 0 | 20,00% |
| <i>dic-08</i> | USD 140 | USD 0 | 20% | USD 0 | 20,00% |

Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del MAGyP de Argentina y del artículo 3 de la Resolución 125/08.

Anexo 1.3: Alicuota del derecho de exportación mensual para el girasol

| <i>Mes/año</i> | <i>Precio FOB mensual Girasol</i> | <i>Valor Básico</i> | <i>Alicuota Marginal</i> | <i>Valor de Corte</i> | <i>Alicuota del Derecho de Exportación girasol</i> |
|----------------|-----------------------------------|---------------------|--------------------------|-----------------------|--|
| <i>mar-08</i> | USD 591 | USD 169 | 78% | USD 500 | 40,61% |
| <i>abr-08</i> | USD 600 | USD 247 | 95% | USD 600 | 41,17% |
| <i>may-08</i> | USD 600 | USD 247 | 95% | USD 600 | 41,17% |
| <i>jun-08</i> | USD 600 | USD 247 | 95% | USD 600 | 41,17% |
| <i>jul-08</i> | USD 600 | USD 247 | 95% | USD 600 | 41,17% |
| <i>ago-08</i> | USD 584 | USD 169 | 78% | USD 500 | 40,16% |
| <i>sep-08</i> | USD 520 | USD 169 | 78% | USD 500 | 35,50% |
| <i>oct-08</i> | USD 453 | USD 115 | 54% | USD 400 | 31,70% |
| <i>nov-08</i> | USD 400 | USD 115 | 54% | USD 400 | 28,75% |
| <i>dic-08</i> | USD 306 | USD 76 | 39% | USD 300 | 25,60% |

Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del MAGyP de Argentina y del artículo 5 de la Resolución 125/08.

Anexo 2: Nivel de exportaciones en peso neto (kg)

| | <i>TRIGO</i> | <i>MAÍZ</i> | <i>SOJA</i> | <i>GIRASOL</i> |
|--------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| <i>ene-08</i> | 3.372.232.959 | 121.163.804 | 484.756.686 | 830.753 |
| <i>feb-08</i> | 1.746.565.811 | 768.610.901 | 196.207.705 | 1.824.185 |
| <i>mar-08</i> | 8.477.186 | 2.010.976.526 | 59.048.430 | 3.607.127 |
| <i>abr-08</i> | 2.310.390 | 2.151.742.429 | 1.442.370.472 | 3.408.930 |
| <i>may-08</i> | 1.171.340 | 2.278.899.613 | 1.588.171.225 | 2.939.657 |
| <i>jun-08</i> | 94.016.905 | 1.188.745.981 | 1.574.673.359 | 2.605.968 |
| <i>jul-08</i> | 112.337.180 | 2.993.826.439 | 2.088.782.339 | 4.792.632 |
| <i>ago-08</i> | 462.459.148 | 1.310.635.951 | 1.805.749.460 | 5.407.278 |
| <i>sep-08</i> | 891.434.615 | 870.657.745 | 1.090.672.162 | 5.923.217 |
| <i>oct-08</i> | 621.728.330 | 894.892.909 | 864.209.617 | 4.313.714 |
| <i>nov-08</i> | 599.768.404 | 422.997.739 | 228.228.232 | 3.132.534 |
| <i>dic-08</i> | 848.157.590 | 305.385.143 | 265.645.215 | 3.336.224 |
| TOTAL ANUAL | 8.760.659.858 | 15.318.535.179 | 11.688.514.902 | 42.122.221 |

Fuente: Elaboración propia utilizando los datos del comercio exterior de bienes del INDEC.

Anexo 3: Nivel de exportaciones en precios FOB (US\$)

| | <i>TRIGO</i> | <i>MAÍZ</i> | <i>SOJA</i> | <i>GIRASOL</i> |
|--------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| <i>ene-08</i> | 1.003.760.822 | 22.168.720 | 200.392.185 | 757.521 |
| <i>feb-08</i> | 523.598.770 | 163.360.502 | 76.120.919 | 1.771.038 |
| <i>mar-08</i> | 3.251.433 | 434.403.017 | 18.695.075 | 3.536.742 |
| <i>abr-08</i> | 1.030.582 | 472.033.621 | 502.003.798 | 3.416.557 |
| <i>may-08</i> | 674.252 | 502.308.679 | 562.852.491 | 2.901.416 |
| <i>jun-08</i> | 33.421.609 | 268.717.690 | 603.183.563 | 2.686.930 |
| <i>jul-08</i> | 39.962.132 | 682.966.805 | 835.193.298 | 5.580.084 |
| <i>ago-08</i> | 159.617.597 | 318.916.527 | 742.166.843 | 6.557.132 |
| <i>sep-08</i> | 279.667.715 | 201.354.426 | 470.778.498 | 6.630.038 |
| <i>oct-08</i> | 183.358.361 | 197.388.017 | 369.249.112 | 4.960.853 |
| <i>nov-08</i> | 148.009.652 | 94.655.410 | 82.674.265 | 3.721.845 |
| <i>dic-08</i> | 165.333.651 | 59.334.771 | 92.081.119 | 3.486.623 |
| TOTAL ANUAL | 2.541.686.576 | 3.417.608.185 | 4.555.391.165 | 46.006.779 |

Fuente: Elaboración propia utilizando los datos del comercio exterior de bienes del INDEC.

VII. Bibliografía

- Babinec, F. (2018). *A diez años del conflicto por la resolución 125*. Revista Negocios Agroalimentarios Vol. 3 N°2.
- Barsky, O. (2015). *Las retenciones agropecuarias en Argentina. Sobre intereses sectoriales, y mitos ideológicos*. Buenos Aires: Estudios Rurales, Vol. 5 N°8, 3-8.
- Bastourre, D., Carrera, J e Ibarlucia, J. (2010). *Precios de los commodities: Factores estructurales, mercados financieros y dinámica no lineal*. Buenos Aires: BCRA.
- Bisang, R. (2007). *El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿Volver a creer?* Buenos Aires: CEPAL.
- Capítulo sexto del Código Aduanero Ley N° 22.415. Link: <http://www.aeana.org.ar/codigoaduanero/codigo/s09t01c06.htm>
- Castro, L. y Díaz Frers, L. (2008). *Las retenciones sobre la mesa. Del conflicto a una estrategia de desarrollo*. Buenos Aires: Documento de Trabajo No 14, CIPPEC.
- Centrángolo, O., Gomez Sabaini, J.C. y Moran, D. (2015). *Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000-2014)*. Serie macroeconomía del desarrollo, CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2008). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Conferencia de prensa de Martín Losteau (11 de marzo del 2008). *Anunciaron modificaciones en las retenciones a la exportación de granos*. Link: <https://www.casarsada.gob.ar/informacion/archivo/16772-blank-312147>
- D'Angelo, L. y Pontón, R. (2008). *La crisis financiera y las commodities agrícolas*. Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario, 30-34.
- Decreto 243/2009 (FOFESO). Link: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/151828/norma.htm>
- Evans, P. (2007). *El Estado como problema y como solución*. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. CABA: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Ferrer, A. (2010). *Las retenciones: ¿qué son y para qué sirven?* Agencia Paco Orundo.
- Gerchunoff, P. y Rapetti, M. (2016). *La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015)*. Ciudad de Mexico: El Trimestre Económico 330: 225-272.
- Giarracca, N y Teubal, M. (2011). *Del paro agrario a las elecciones de 2009*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Iglesias, E. (2006). *El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina*. Revista de la CEPAL 90.
- La Resolución 125/08. Link: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/138567/norma.htm>
- Laffaye, S. (2008). *La crisis financiera: origen y perspectivas*. Revista del CEI, No 13.
- Lattuada, M. y Nogueira, M.E. (2011). *Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)*. Estudios Rurales. Publicación de Centro de Estudios de La Argentina Rural. Bernal, Vol. 1 No 1, 30-54.
- Leiras, M. y Cruzalegui, I. (2009). *Argentina: Problemas Macroeconómicos, Conflicto Social y Debilitamiento de la Coalición de Gobierno*. Santiago de Chile: Revista de Ciencia Política, vol. 29 No 2, 223 – 246.

Lema, D; Gallacher, M; Egas Yerovi, J.J. y De Salvo, C. (2018) *Análisis de Políticas Agropecuarias en Argentina 2007–2016*. BID.

North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México DF: Fondo de cultura económica.

Offe, C. (2007). *Democracia competitiva de partidos y Estado de Bienestar Keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas*. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. CABA: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Schumpeter, J. (1983). *American Institutions and Economic Progress*. Journal of Institutional and Theoretical Economics, 139(2), 191-196.

Secretaría de Hacienda de la Nación y la Secretaría de Finanzas. (2008). *Boletín fiscal cuarto trimestre de 2007*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Secretaría de Hacienda de la Nación y la Secretaría de Finanzas. (2009). *Boletín fiscal primer trimestre de 2008*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Spiller, P. y Tommasi, M. (2007). *El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional*. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. CABA: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Tinbergen, J. (1952). *Economic policy: principles and design*. North-Holland.

Vera Barros, M. (s.f.). *Retenciones móviles: en qué consisten y cómo se calculan*.

Fuentes consultadas:

- INDEC.
- Informes de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina (MAGyP).
- Banco de la Nación Argentina (BNA).
- AFIP.
- CENDA.
- Observatorio UNR.
- Bolsa de Comercio de Bahía Blanca.
- Dirección Provincial de Estadística y Censos de San Luís.
- IPEC.