

## El comercio externo de granos y derivados en Argentina y la pérdida de divisas por defraudación legalizada

### Resumen

Desde 1991 el esquema de comercialización de granos y derivados de la Argentina pasó a ser totalmente privado y hoy sólo diez empresas, la mayoría extranjeras, concentran el 93% de las ventas. El estado nacional se limita a fiscalizar débilmente, desde afuera, el desarrollo de estas transacciones, que concentran el 45% de los ingresos de dólares por exportaciones. Este artículo señala los principales problemas de drenaje de divisas que habilita el actual sistema de comercialización, así como exponer algunas propuestas tendientes a revertir esta situación. Se pone de manifiesto además, que, al perder el control del comercio exterior de granos, el estado nacional perdió el conocimiento, el acceso a la información y los recursos humanos, para actuar en este campo, en beneficio de los intereses del país.

**Palabras clave:** comercio exterior, producción agrícola, capital extranjero, capacidades estatales

### Foreign trade in grains and derivatives in Argentina and the loss of foreign currency to legalized fraud

#### Abstract

Since 1991, the commercialization scheme of grains and derivatives in Argentina has become totally private and today only ten companies, most of them foreign, concentrate 93% of the sales. The national government limits itself to weakly supervise, from the outside, the development of these transactions, which account for 45% of dollar revenues from exports. This article points out the main problems of foreign currency drainage enabled by the current commercialization system, as well as some proposals to reverse this situation. It also shows that, by losing control of the foreign trade of grains, the national government has lost the knowledge, the access to information and the human resources to act in this field for the benefit of the country's interests.

**Keywords:** foreign trade, agricultural production, foreign capital, state capabilities

### Comércio exterior de grãos e derivados na Argentina e a perda de divisas devido à fraude legalizada

#### Resumo

Desde 1991, a comercialização de grãos e derivados na Argentina tem sido totalmente privada e, atualmente, apenas dez empresas, em sua maioria estrangeiras, respondem por 93% das vendas. O Estado nacional limita-se a uma fraca supervisão externa do desenvolvimento dessas transações, que respondem por 45% das receitas em dólares provenientes das exportações. Este artigo aponta os principais problemas de drenagem de divisas propiciados pelo atual sistema de comercialização, além de delinear algumas propostas para reverter essa situação. Mostraremos também que, ao perder o controle do comércio exterior de grãos, o Estado nacional perdeu o conhecimento, o acesso à informação e os recursos humanos para atuar nessa área em prol dos interesses do país.

**Palavras-chave:** comércio exterior, produção agrícola, capital estrangeiro, capacidades estatais

**Juan Manuel Villulla**

Doctor en Historia  
Centro Interdisciplinario de Estudios  
Agrarios (UBA), Cátedra de Sociología  
Rural (UNLP)  
jmvillulla@gmail.com

Año 6 N° 10 Mayo 2023

Fecha de recibido: 28/02/2023

Fecha de aprobado: 07/04/2023

<https://doi.org/10.24215/26183188e092>

<https://revistas.unlp.edu.ar/CTyP>

ISSN 2618-3188



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional  
[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es\\_AR](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_AR)



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA



**Juan Manuel Villulla**

Doctor en Historia  
Centro Interdisciplinario de  
Estudios Agrarios (UBA),  
Cátedra de Sociología Rural (UNLP)  
jmvillulla@gmail.com

# El comercio externo de granos y derivados en Argentina y la pérdida de divisas por defraudación legalizada

**Resumen :** Desde 1991 el esquema de comercialización de granos y derivados de la Argentina pasó a ser totalmente privado y hoy sólo diez empresas, la mayoría extranjeras, concentran el 93% de las ventas. El estado nacional se limita a fiscalizar débilmente, desde afuera, el desarrollo de estas transacciones, que concentran el 45% de los ingresos de dólares por exportaciones. Este artículo señala los principales problemas de drenaje de divisas que habilita el actual sistema de comercialización, así como exponer algunas propuestas tendientes a revertir esta situación. Se pone de manifiesto además, que, al perder el control del comercio exterior de granos, el estado nacional perdió el conocimiento, el acceso a la información y los recursos humanos, para actuar en este campo, en beneficio de los intereses del país.

**Palabras clave:** recursos humanos calificados, políticas por misiones, financiamiento de la ciencia.

## Introducción

Este artículo se propone señalar sucintamente los principales problemas de drenaje de divisas que habilita el actual sistema de comercialización de granos y derivados en la Argentina, así como exponer de modo preliminar algunas propuestas políticas tendientes a revertir este cuadro. El material bruto de este artículo se basa en una investigación reciente del Equipo de Investigación Política (EdIPo) y el Mirador de Actualidad del Trabajo y la Economía (MATE), parte de cuyos resultados fueron publicados en la *Revista Crisis* (EdIPo y MATE, 2022).

Desde 1991, con la liquidación de la Junta Nacional de Granos, el esquema de comercialización de granos y derivados de la Argentina pasó a ser totalmente privado (Jozami, 1994; León y Rossi, 2003) y hoy sólo diez empresas concentran el 93% de las ventas. La mitad de las firmas –y las de mayor proporción de ventas– son ex-

tranjeras. El Estado no participa sino indirectamente a través de la empresa YPF Agro –una sección de YPF S.A. con el 1,3% de las ventas– y se limita a fiscalizar débilmente desde afuera el desarrollo de estas transacciones, que concentran el 45% de los ingresos de dólares por exportaciones. El resultado es un lucro cesante de proporciones en detrimento del Estado –que sumando todas sus modalidades podría redundar en alrededor de U\$S 4000 millones anuales–, fruto de diversas formas de fraude, elusión, evasión y dilaciones en la liquidación de divisas y pago de impuestos.

La polémica alrededor del sistema de comercialización de granos y derivados no es nueva ni a nivel mundial (Morgan, 1984) ni para el caso argentino. Algunos estudios locales han intentado sistematizar el modo en que las exportadoras de estos *commodities* ya capturaban parte de la renta agraria del *take-off* agroexportador de principios de siglo XX (Volkind y Barlaro, 2016); otros han reconstruido los mecanismos a través de los cuales el Estado lograba recuperarla durante el primer peronismo (Novik, 1986); o cuál era la influencia de los distintos esquemas vigentes durante la etapa desarrollista (Pierri, 2004). Más acá en el tiempo, nuevas perspectivas han intentado exponer un balance general de los perjuicios productivos y económicos que el actual sistema privado y extranjerizado acarrea para el país (Romero Wimer, 2016; Abramovich y Amarilla, 2011; Lavarello y Goldstein, 2010). Sobre la base de esos aportes más generales, este breve texto intenta aportar detalles más técnicos acerca de las operatorias a la vez fraudulentas y legales a través de las cuales el Estado pierde divisas legítimas en manos de las empresas exportadoras.

El problema planteado pone de manifiesto como pocos el vínculo entre conocimiento y política, entre verdad y poder, y entre pensamiento y acción. Es decir, la necesidad de intervenir para conocer y de conocer para intervenir. De ahí que cuando el Estado argentino desreguló el comercio exterior a principios de los años '90, no sólo dejó de intervenir, sino que, en el mismo acto, autolimitó su capacidad de conocer, ingresando en un espiral negativo que redundó cada vez en peores condiciones para supervisar el cumplimiento de sus propias leyes.

### **Las formas y magnitud del fraude económico**

La investigación realizada por EdIPo y MATE permitió tipificar los modos en que las exportadoras de granos y derivados defraudan al Estado y establecer una jerarquía entre todas esas formas en función de la magnitud en que cada una afectaba los recursos nacionales. Así, por ejemplo, si bien se confirmó la existencia de contrabando físico de granos a través de las fronteras, también se concluyó que se trata del modo de evasión que menos afecta cuantitativamente las arcas estatales, reportando una pérdida anual aproximada de cuatro millones de dólares. Lo mismo sucede con la difundida idea que atribuye el grueso del contrabando a la subdeclaración del peso de los buques, para reducir los montos imponibles de impuestos y liquidación de divisas. La presencia de AFIP y ADUANA en los puertos públicos y privados, junto a los mecanismos de cotejo entre las declaraciones de venta y las cargas embarcadas, hacen muy improbable que por allí discurra una proporción importante de exportaciones<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Eso no obsta para que, además de los granos, por los puertos de Santa Fe o Buenos Aires puedan exportarse otras cargas ilegales –sobviamente no verificadas por AFIP, pero cuyo peso físico –diluido en el tonelaje general de un carguero– no afecta el total, y, en todo caso, lo hace aumentándolo (Perfil, 2022)

Por el contrario, las formas de defraudación más importantes y menos conocidas son legales y más abstractas: no apelan a complicados movimientos físicos de la producción que violen ninguna ley, sino a una ingeniosa arquitectura contable y una legislación permisiva. Básicamente, hay tres formas importantes mediante las cuales las exportadoras de granos y derivados defraudan al Estado. Estas son el diferencial por subcotización al exterior; la subfacturación y sobrefacturación por triangulación internacional, y la postergación de la liquidación de divisas. A continuación, se describirá cada una de ellas.

### **Diferencial por subcotización de exportaciones**

Esta modalidad de elusión priva al Estado de U\$S 1500 millones anuales en promedio. Alzas de precios mediante –en pandemia primero y al calor de la guerra ruso-ucraniana después–, esa sangría se elevó a U\$S 2400 millones en lo que va del gobierno del Frente de Todos<sup>2</sup>. Se trata de un diferencial entre el precio que las exportadoras declaran al Estado y el precio al que realmente venden al exterior. Una maniobra que es legal, y que por lo tanto cuenta con el aval del propio Estado.

Sucede que, debido a leyes y resoluciones activas desde la última dictadura (Decreto-ley N° 21453/76), y los gobiernos de Carlos Saúl Menem (Decretos N° 2284/91, y 2488/91), Fernando De la Rúa (Resolución N° 331/2001), Eduardo Duhalde (Decreto N° 654/2002) y Mauricio Macri (Resolución 411-E/2017), las empresas exportadoras de granos y derivados pueden

declarar que van a vender a determinado precio en determinado momento una determinada cantidad de granos; pagar impuestos y liquidar dólares por el valor declarado; y, cuando llegue el momento, vender granos o derivados a un precio mayor al originalmente declarado y aceptado por el Estado, sin que haya una nueva confrontación entre lo declarado y lo efectivamente vendido/embarcado.

Técnicamente, el origen del diferencial es entre la llamada Declaración Jurada de Venta al Exterior (DJVE) realizada por las empresas; el precio FOB oficial que el Estado fijó como válido para un cargamento de determinado producto en determinada fecha futura ya libre de impuestos y costos de transporte arriba del buque, y el precio FOB<sup>3</sup> efectivo realmente obtenido por la exportadora en el mercado mundial al momento del embarque. Esto quedó de manifiesto al estallar la guerra en Ucrania el 24 de febrero de 2022: las exportadoras se apresuraron a declarar ese mismo día casi todas sus ventas para todo el año a los precios “normales” que el Estado consideraba que valdría la producción en, por ejemplo, junio. Los impuestos y obligaciones de liquidación se calcularían sobre ese monto, a medida que fuesen saliendo los embarques a lo largo del año, al “precio FOB oficial”. Sin embargo, fruto de la escasez de trigo y la especulación generadas por la guerra, los precios mundiales aumentaron muchísimo. Para cuando los granos y derivados salían en junio de los puertos de Rosario o Quequén, su valor ya era muy superior a aquel sobre el cual las empresas estaban obligadas a pagar impuestos y liquidar divisas. Así se quedaron con buena parte de la “renta inesperada” de 2022.

<sup>2</sup> Compárese con los exiguos 4 millones de dólares anuales del contrabando físico y que no casualmente son señalados como “el verdadero problema” por las empresas exportadoras agrupadas en la Cámara Argentina de la Industria Aceitera y el Centro de Exportadores de Cereales (CIARA-CEC). (Página 12, 2022).

<sup>3</sup> Por sus siglas en inglés, Free On Board (libre a bordo).

Las alzas abruptas de la guerra permitieron hacer más visible el problema. Pero una serie de datos construida desde 2010 a 2022 permitió a los equipos de EdIPo y MATE concluir que los precios FOB internacionales son sistemáticamente superiores a los precios FOB oficiales. Si bien esto se da en algunos cultivos y coyunturas más que en otros, tendencialmente y en promedio este mecanismo permite a las exportadoras reducir entre un 10% y un 5% la base imponible de obligaciones impositivas y de liquidación de divisas (lo cual puede alcanzar montos absolutos de miles de millones de dólares) en perjuicio del Estado, aunque con participación del Estado a través de la fijación de un precio FOB Oficial bajo como base imponible, y de modo absolutamente legal.

Así, los impuestos, tasas y liquidaciones se gravan sobre una suposición, y no sobre una realidad. Esa suposición es sistemáticamente más baja que el precio real. La posibilidad de los diferimientos y las obligaciones sobre el monto más bajo están consagradas por la Resolución 411-E/2017 firmada por Luis Etcheverehere cuando era Ministro de Agroindustria del gobierno de Cambiemos. Así, tal y como está planteada la normativa en curso, es el Estado el que pierde esa renta tanto en contextos relativamente estables como cuando suben los precios internacionales y las declaraciones sobre las que recaen las obligaciones quedan congeladas en el pasado, en precios y previsiones a la baja. Caso contrario, si los impuestos y liquidaciones de divisas se pagaran al cerrar la operación –en base al precio FOB efectivo, siempre mayor–, serían las cerealeras las que perderían esa renta extra, y el Estado el que conseguiría capturarla.

Una primera alternativa a este sistema podría consistir en aplicar un método de compensa-

ción entre los dos precios FOB, de modo de repartir las cargas de pérdidas y ganancias entre las dos partes, Estado y exportadoras. Esto consistiría en gravar impuestos, tasas y obligaciones de liquidación en un 50% por el precio FOB futuro consignado en la DJVE al inicio de la operación, y un 50% en base al precio FOB efectivo a la fecha del cierre de la misma (cuando zarpa el buque cargado). Esta propuesta permitiría compensar subas y bajas reales verificadas al momento de los embarques e ingreso real de moneda extranjera. Si bien es una propuesta que reparte en partes iguales las cargas y beneficios de la volatilidad internacional, constituiría un avance para el Estado, ya le permitiría capturar un parte mayor de la renta, y deja de ser el único perdedor del esquema. Esto mantendría dos precios FOB, no alteraría la dinámica de los mercados de futuros, y ofrecería al Estado la posibilidad de perder menos que hoy en los momentos alcistas.

Otra alternativa podría ser volver al esquema vigente entre 2007 y 2017, basado en un solo precio FOB: la cotización efectiva del día mismo de la DJVE. Sea que las empresas exportadoras cierren su operación en esa fecha o seis meses más tarde, sus obligaciones respecto a impuestos, tasas y liquidaciones regirán de acuerdo a los precios FOB efectivamente verificados el día de su DJVE, sin suposiciones respecto a cuánto valdrá en un futuro. La única dilación es que el ingreso de divisas y el pago efectivo de los impuestos y tasas se abona al estado al momento de efectivizar la operación. El precio FOB local del día en cuestión también es fijado por el Estado –como en la actualidad– pero con un asidero verificable en los mercados prácticamente a tiempo real. Justamente por no basarse en supuestos sino en realidades verificables, este esquema neutraliza la volatilidad externa y permite prever el ingreso

de divisas e impuestos a lo largo del año de acuerdo a las DJVE que se van realizando. No obstante, el Estado pierde la posibilidad de tomar renta en contextos alcistas como los de los últimos años.

La contracara del esquema anterior de un solo precio FOB es fijarlo de acuerdo a los precios efectivamente verificados no en la fecha de la DJVE, sino en la del cierre de la operación. Aquí la recaudación de impuestos, tasas y liquidación de divisas le sigue el rastro a tiempo real a las cotizaciones, permitiendo al Estado captar la totalidad del precio internacional en contextos alcistas, aunque también absorber la disminución de la recaudación en contextos bajistas. Sin embargo, en este escenario todo es incertidumbre: ni el Estado sabe con cuánto va a contar (a excepción de las inferencias que pudieran hacerse a partir de las DJVE sin precio ya realizadas), ni las empresas saben cuánto van a abonar en concepto de impuestos. En pocas palabras: el Estado puede capturar más renta, pero para hacerlo debe arriesgar más en términos de previsibilidad.

Existe, por último, una cuarta alternativa, presentada recientemente como proyecto legislativo por el senador nacional Oscar Parrilli, del Frente de Todos (2022). Esta propuesta –también basada en el informe de EdIPo y MATE (2022)– sostiene que el Estado debería cobrar impuestos, tasas y tomar divisas por la cotización más alta entre la consignada en la DJVE y la del cierre de la operación. Es decir, sobre el precio FOB más alto que resulte del cotejo entre la fecha de la DJVE y la fecha de efectivi-

zación de la operación. Por un lado, esto blindaría al Estado en relación a los efectos negativos de la volatilidad externa, ya que siempre gravará impuestos y obligaciones de liquidación sobre el precio efectivo mayor. A la vez, no elimina la inestabilidad de los precios, sino que se apoya en ella para capturar siempre más renta que si se fijara sólo en un precio. En este escenario la volatilidad no sólo se mantiene, sino que se traspa a la previsibilidad fiscal del propio Estado y de las exportadoras en relación a los volúmenes que deberán cobrar o pagar, respectivamente. Esta propuesta descarga los costos de la imprevisibilidad sobre las exportadoras más que sobre el Estado, que se asegura siempre capturar el precio mayor.

### **Subfacturación y sobrefacturación mediante triangulación internacional**

La segunda variante de fraude lo constituyen la subfacturación de exportaciones y la sobrefacturación de importaciones entre filiales de una misma empresa en distintos países. Lo primero permite capturar ganancias extraordinarias, y lo segundo, fugarlas del país ilegalmente. Dentro de este grupo, la subfacturación por triangulación comercial con el exterior está entre los más destacados, aunque su cuantificación global sigue siendo compleja<sup>4</sup>. El organismo a cargo de seguir la pista de esas maniobras es la AFIP, y cuenta con una nueva normativa para optimizar su trabajo: la Resolución 4717/20 de Precios de Transferencia, que obliga a las exportadoras a pagar impuestos por el valor de sus operaciones según lo fije el Estado. Pero el

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, la empresa “X Argentina” le vende a un precio FOB relativamente bajo a “X Uruguay”, y desde Uruguay –con menor carga impositiva y obligaciones cambiarias– se opera la venta final a la empresa en el país de destino, que puede ser filial de X en un tercer país, por el verdadero precio internacional al momento del embarque. De este modo, se declara en Argentina una ganancia menor a la real sobre la cual imponer impuestos y obligaciones de liquidación de dólares, y se declaran ganancias superiores a las reales en el país con mayor flexibilidad fiscal, donde “mágicamente” la misma firma recibe más dólares que en Argentina por el mismo embarque de granos argentinos.

problema, justamente, es que el propio Estado fija un precio FOB que facilita la subfacturación.

Los primeros resultados de esta normativa y las investigaciones de AFIP se hicieron públicos a mediados de 2022. El resultado fue la detección de 1400 casos de evasión por estos mecanismos, cuya suma ascendió a \$4100 millones de pesos (Dellatorre, 2022; LPO, 2022). Entre esos casos, el informe de AFIP destaca particularmente a una gran empresa entre las que concentran la exportación de granos de nuestro país, aunque no desclasificó su nombre. En cualquier caso, la normativa vinculada a los Precios de Transferencia va en el sentido correcto, aunque las cifras aún arrojan un saldo pobre para el Estado y rico para las exportadoras: sobre el total de operaciones subfacturadas entre 2018 y 2021 se acumularon desvíos por U\$S 5910 millones, equivalentes al 5,8% de estos rubros de exportaciones. Se trata de un promedio de U\$S 1477 millones perdidos por año, pero que en el contexto alcista de 2021 habría llegado a los U\$S 2735 millones anuales<sup>5</sup>.

Respecto a formas de evasión consistentes en falsos préstamos intra-firma o pagos al exterior de servicios inexistentes, en 2021 el Banco Central también creó una normativa nueva para ayudar a prevenirlos: el Registro de Importadores y Exportadores de Bienes y el Registro de Información Cambiaria de Exportadores, en el que las cien principales exportadoras e importadoras del país deben informar a tiempo real sus operaciones. Aquí hay dos puntos importantes a favor. El primero es que estos registros se podrían cotejar con otros movimientos de dólares de estas mismas empresas para

detectar estas formas de fuga de capitales a través de pagos de falsos servicios o deudas intrafirma con el exterior. El segundo es que el seguimiento se hace a tiempo real. Uno de los grandes problemas del esquema previo es que, cuando los organismos de fiscalización lograban dar con alguna maniobra fraudulenta, era sobre los hechos consumados: la operación ya se había hecho, y si se recuperaba el dinero en muchos casos ya valía menos. Además, todo estaba sujeto a judicialización, dando lugar a que el poder judicial fallara a favor de los intereses empresarios. Este Registro, junto a los Precios de Transferencia, podría seguir segundo a segundo cada operación y sus valores, detectando maniobras y actuando al instante. No obstante, persisten inconsistencias que autolimitan la labor del Estado. Una de ellas es la imposibilidad de acceder a información financiera en el exterior de estas empresas fruto de las limitaciones que impone para ello la legislación relativa al llamado "secreto fiscal", lo cual bloquea la posibilidad de cotejo precisamente entre el contenido declarado en Argentina de un flujo financiero y su verdadero destino *offshore*. Pero peor aún es la imposibilidad del Estado para acceder regularmente a los balances locales de la mayoría de las firmas exportadoras de granos, de modo que se pierde la otra llave del cotejo entre sus declaraciones de flujos de divisas y su reflejo en su contabilidad local y exterior. Su acceso a esta información es ocasional y sujeto a algún tipo de justificación, que es siempre *ex post*. El acceso gubernamental a los balances y a las cuentas en el exterior debiera ser un requisito para operar en el comercio internacional de granos desde la Argentina.

<sup>5</sup> Existen otras investigaciones con metodologías de cálculo distintas para el mismo fenómeno, según las cuales el monto puede ser mayor o menor, girando en cualquier caso alrededor de cifras absolutas altísimas en relación a las reservas del BCRA. Ver García Zannotti y Gaggero (2021), Grondona y Burgos (2015), y Vallejos y Duarte (2021).

## Postergación de la liquidación de divisas

El tercer modo de fraude lo constituye el hecho de no liquidar en tiempo y forma la cantidad de divisas que las exportadoras mismas dicen haber percibido en sus operaciones de compra-venta. Además de capturar lisa y llanamente una parte de la renta agraria que debiera fluir a la economía nacional, las exportadoras no venden en el mercado local los dólares que ellas mismas declaran haber recibido del exterior en los tiempos que establece la legislación nacional. En este punto, la falta de conocimiento por parte del Estado de los verdaderos flujos de divisas de estas empresas no puede sino jugar en contra de una correcta fiscalización, lo cual redundará en condiciones favorables para las maniobras dilatorias y elusivas de las exportadoras. Estas maniobras implican montos muy importantes que oscilan entre los 700 y los 1500 millones de dólares anuales. El retraso en los plazos de liquidación de los dólares por pesos en el mercado local por parte de estas empresas varía de acuerdo a la coyuntura. Además, en esas magnitudes, influye en la creación de coyunturas, ya que la disponibilidad o no de las divisas por parte del BCRA en las proporciones decisivas en que ingresan a través de las exportaciones de granos y derivados incide precisamente en la capacidad del BCRA para fijar el tipo de cambio. En otras palabras, la decisión sobre los tiempos para liquidar dólares por parte de las diez firmas que controlan el 45% de las exportaciones incide de manera directa sobre el stock de divisas disponible en el corto plazo para el BCRA, de modo que puede constituirse en el punto de apoyo para maniobras especulativas que fuercen un tipo de cambio conveniente a sus inte-

reses, o que exijan a cambio de su liquidación alguna otra ventaja de parte del Estado nacional. En suma, en estas condiciones, pueden transformar el control directo de las exportaciones en un control indirecto del tipo de cambio, y convertir su posición dominante en un área de la economía nacional, en un poder *de facto* sobre el conjunto de la política macroeconómica.

La normativa vigente no da cuenta de esta situación especial que se da en el comercio externo de granos de la Argentina, ni sus implicancias para el conjunto de la economía del país. En la actualidad se encuentra vigente el Decreto N° 91/19, firmado por el presidente Alberto Fernández a poco de asumir en diciembre de 2019, que se limita a prorrogar de modo indefinido el decreto N°609/19, firmado por el entonces presidente Mauricio Macri en septiembre de 2019. Este último, a su vez, se limitaba a fijar a las exportadoras un plazo de quince días para la liquidación de las divisas que tuvieran operaciones cerradas o por cerrar antes del 31 de diciembre de ese año. La medida fue para mitigar la crisis cambiaria y financiera que atravesó el último tramo del gobierno de Cambiemos luego de su derrota en las elecciones primarias de agosto de ese año. Este decreto constituyó una enmienda de emergencia para mitigar los efectos perniciosos de su propia política, generados por una disposición de su administración –el Decreto 893/2017– que desregulaba *de facto* los tiempos de liquidación de divisas de las empresas exportadoras, llevando hasta diez años el plazo para vender los dólares luego de cerrada una venta al exterior. Los graves desequilibrios cambiarios provocados por el Decreto 893/17 en el marco de la crisis pusieron de manifiesto que no se puede mantener el control

---

<sup>6</sup> Es el caso de las diversas ediciones del llamado “dólar soja” durante 2022, a través del cual se cedió a las exportadoras de granos y derivados un tipo de cambio preferencial a cambio de que vendieran sus dólares en el mercado oficial.

del tipo de cambio del país sin regular los tiempos de la liquidación de las divisas de las ocho empresas que concentran el 45% de los dólares que entran por exportaciones.

La normativa vigente, entonces, se limita a mantener ese plazo de quince días para la liquidación de las divisas en los renglones de exportación que nos ocupan (granos y derivados), de modo indefinido, más allá de aquel primer período excepcional que cerraba el 31 de diciembre de 2019. Esta mera prórroga de un decreto de ocasión para atender una crisis cambiaria autoinfligida resulta débil e insuficiente dada la magnitud del problema en juego<sup>7</sup>. Es necesario crear un nuevo régimen específico respecto a la liquidación de divisas en el comercio de granos. Un régimen que dé cuenta de la nueva lógica y los nuevos actores del mercado de granos y derivados a escala global, así como del lugar cardinal que pasó a ocupar este rubro y sus empresas para el equilibrio cambiario y macroeconómico.

## Conclusiones

Argentina presenta un cuadro muy serio de vulnerabilidad externa. La relación comercial del país con el mundo a través de la producción agrícola no está bajo su control –sea público o privado– sino básicamente en manos de capitales extranjeros. En muchos casos se trata de capitales con sede en países que compiten con Argentina en el mercado de granos y aceites (como Estados Unidos), o que compran esa producción (como China), de modo que su interés está en otorgar la menor cantidad de dólares posible por cada unidad de producto.

El hecho de que los beneficios económicos y las

condiciones en que se comercialicen estos flujos estén bajo control privado configura un problema estratégico decisivo en el actual contexto mundial. En virtud de esta situación, las empresas que controlan la exportación de granos y derivados consiguen defraudar al Estado en términos impositivos y de puesta en disponibilidad de divisas en el mercado local. Esto termina de configurar un cuadro muy serio de pérdida de soberanía y disponibilidad de recursos para el desarrollo nacional porque el país depende de exportaciones de un mercado en el que no fija los precios y cuya producción está atada a variables climáticas aleatorias; porque su canal con el mercado mundial está controlado por empresas de países que compiten directamente o necesitan comprar al precio más bajo posible; y porque en base a ese control logran defraudar y extorsionar al Estado, privándolo de recursos y riquezas producidas en su propio territorio.

Cuando, entre la última dictadura cívico-militar y los inicios del menemismo, se entregó esa llave maestra del comercio exterior argentino a un grupo muy reducido de grandes empresas globales, el Estado perdió el conocimiento de primera mano del mercado de granos y derivados que tenía mientras conservaba como empresa testigo a la Junta Nacional de Granos. Perdió además la infraestructura y los pisos de acumulación de capital como para poder operar en el negocio a favor de los productores agropecuarios locales y del país, más allá del deterioro que registraba el sistema en sus últimos lustros fruto del mismo vaciamiento que sufrieron las demás empresas públicas de primera generación. Esta descapitalización integral del Estado nacional tuvo como contrapartida un aumento del poder de las em-

<sup>7</sup> Al respecto, en 2020, la diputada nacional del bloque del Frente de Todos, Fernanda Vallejos, presentó un Proyecto de Resolución en la Cámara de Diputados que pretendió cerrar el ciclo de esta saga de decretos de corto plazo. Su propuesta, no obstante, se limitaba a derogar el decreto 893/17 que la comenzó y restituir como marco legal la legislación previa al respecto (Decretos N° 2581 del 10 de abril de 1964; Decreto N° 1638 del 11 de diciembre de 2001; y Decreto 1555 del 4 de septiembre de 1986).

presas privadas. Estas lograron imponer condiciones a los distintos gobiernos en términos de nuevas legislaciones, facilidades económicas y laxitud de los controles que contemplaran sus intereses.

Vale subrayar que la descapitalización estatal fue también cognitiva. Al perder la participación y el conocimiento de primera mano en ese mercado, el Estado se desprendió del material humano capaz de conocer y resolver los problemas derivados de esa participación. En otras palabras, si de la noche a la mañana el comercio de granos y derivados fuera estatizado, habría serios problemas para encontrar en o atraer al ámbito público el personal en condiciones de conocer y manejar eficazmente ese negocio tan complejo, siendo que quienes lo hacen hoy día han sido formados técnica e ideológicamente por el agronegocio especulativo. Se necesitaría recorrer una curva de aprendizaje, igual o más prolongada que la necesaria para una capitalización económica, que ofrezca otro rol y otras herramientas a un funcionariado estatal más habituado al control burocrático débil de áreas estratégicas manejadas por el sector privado.

En este sentido, es elocuente que la investigación científica que sustentó este artículo, así como otras citadas en paralelo, no hayan sido desarrolladas por los núcleos estatales dedicados a la temática, sino desde afuera de ellos o por cuenta de científicos de ciencias sociales y económicas que el Estado financia, pero sin que haya articulación orgánica entre ellos ni una voluntad política capaz de transformar sus conocimientos en decisiones. De modo que se trata de un campo en el que para conocer hay que intervenir, y en el que, para intervenir, hace falta conocer. Pero, desde luego, también se necesita decisión y fuerza política. En cualquier caso, esta convergencia contradictoria y

problemática no deja de exhibir los requisitos políticos del conocimiento científico en algunas áreas, así como los pisos cognitivos de la política, atravesados ambos por fuertes relaciones de poder.

Para transformar esta aspiradora de divisas legítimas del país en un pivote del desarrollo nacional, es necesario hacerlo en etapas. Caminar una hoja de ruta que comience primero por transformar la legislación que impide un control más acabado de las maniobras de las empresas exportadoras (precios FOB y DJVE, secreto fiscal, acceso a balances, plazos de liquidación de divisas, etc.) y que fortalezca las herramientas de control ya existentes. Luego debería haber una segunda etapa en la que se dé mayor protagonismo a algún tipo de presencia estatal como parte del escenario de ese mercado –por ejemplo, a través de YPF Agro, que ya opera en él y posee las herramientas económicas y humanas para desenvolverse fluidamente.

Por último, culminar recuperando, bajo nuevas modalidades, el comando público del comercio exterior de granos y derivados, sin excluir necesariamente a actores privados, pero buscando lograr el abastecimiento del mercado interno de alimentos y el acceso a las ganancias de este negocio que hoy nutre arcas privadas y foráneas. Esto requerirá intervenir en las relaciones internacionales a la hora de las colocaciones de granos, aceites y derivados en el exterior. Implicará pactar los precios, volúmenes, calidades, destinos, formas de financiamiento, plazos y monedas de pago con un criterio estratégico y en beneficio de la capitalización del país, del estado nacional y de los productores argentinos.

## Bibliografía

- Abramovich, F., y Amarilla, C. (2011). Situación actual y perspectivas del comercio de granos en la Argentina. *Documentos del CIEA*, (7), 151-182.
- Cocaína y una muerte misteriosa en Australia, con un barco cerealero llegado desde Rosario. (13 de mayo, 2022). *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/internacional/cocaina-muerte-misteriosa-australia-barco-cerealero-llegado-rosario.phtml>
- Contrabando de granos al por mayor (19 de julio, 2022). *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/438129-contrabando-de-granos-al-por-mayor>
- Dellatorre, R. (10 de julio, 2022). La AFIP detectó 1400 casos de manipulación de precios de multinacionales con sus filiales. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/435844-la-afip-detecto-1400-casos-de-manipulacion-de-precios-de-mul>
- Equipo de Investigación Política y Mirador de Actualidad del Trabajo y la Economía (29 de mayo, 2022). La madre de todas las rentas. *Crisis*, (52). <https://revistacrisis.com.ar/notas/la-madre-de-todas-las-rentas>
- García Zanotti, G., y Gaggero, A. (2021). Precios de transferencia en el comercio exterior del complejo sojero argentino (2004-2020). *Revista Economía*, 73(117), 29-44. <https://doi.org/10.29166/economia.v73i117.2955>
- Grondona, V., y Burgos, M. (2015). *Estimación de los precios de transferencia. El caso del complejo sojero*. Documento de Trabajo N° 71, CE-FID-AR.
- Jozami, A. (1994). *Liquidación o reconstrucción del Estado. El caso de la Junta Nacional de Granos*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Lavarello, P., y Goldstein, E. (2010). Diferenciación de trigo según calidad: la necesidad de una Agencia Nacional de Comercialización del Trigo. *Realidad Económica*, (252), 56-78.
- León, C., y Rossi, C. A. (2003). Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina (I). La Junta Nacional de Granos. *Realidad Económica*, (196), 84-101.
- LPO (12 de julio, 2022). Millonaria multa de la Aduana a una exportadora de litio por subfacturación. *La Política Online*. <https://www.lapoliticaonline.com/economia/millonaria-multa-de-la-aduana-a-una-exportadora-de-litio-por-subfacturacion/>
- Morgan, D. (1984). *Los traficantes de granos. La historia secreta del pulpo mundial de los cereales: Cargill, Bunge, André, Continental y Louis Dreyfus*. Editorial Abril.
- Novick, S. (1986). *IAP: auge y decadencia*. Centro Editor de América Latina.
- Parrilli, O. (7 de julio, 2022). Proyecto de Ley: Derogación del Artículo 6° de la Ley de Granos N°21.453. Senado de la Nación. Mesa de Entradas. EXP. 5. N° 1596/22.
- Pierri, J. A. (2004). *Influencia de la política y del comercio mundial sobre la producción de granos y carne vacuna en la Argentina entre 1960 y 1986*. CIEA-FCE-UBA.
- Romero Wimer, F. (2016). *El imperialismo y el agro argentino. Historia reciente del capital extranjero en el complejo agroindustrial pampeano*. Ediciones CICCUS; UNILA; CIEA-UBA.
- Vallejos, F., y Duarte, M. (2021). *El corredor del Litoral: un debate estratégico para el desarrollo*. Proyecto Económico; IADE.
- Volkind, P., y Barlaro, R. (2011). Las empresas exportadoras de granos en Argentina durante la etapa agroexportadora (1880-1914): indagaciones y problemas. *Documentos del CIEA*, (11), 5-22.