



CAP 6

SECTOR EXTERNO DE ARGENTINA



Capítulo 6: Sector externo de Argentina

El presente capítulo tiene por objetivo analizar la evolución del sector externo argentino. En primer lugar, se presenta un análisis de la evolución de la balanza de pagos y las cuentas que lo conforman. Posteriormente, se estudia la balanza comercial argentina, la evolución de las exportaciones e importaciones, su composición y principales países de origen y destino. Finalmente, se sigue la evolución de los datos de la balanza de servicios, haciendo referencia al turismo internacional.

Resulta relevante destacar cómo el incremento en los controles sobre las importaciones, en conjunto con el incremento en retenciones y aranceles en 2020, y la fuerte contracción económica generaron distintos impactos sobre el sector externo argentino, entre ellos la desmejora de la balanza comercial y la marcada mejora en el saldo de la cuenta de turismo, que tuvo poco movimiento, debido a las restricciones al transporte aéreo durante todo el año pasado.

6.1. Balanza de pagos

La balanza de pagos describe cuantitativamente cómo es el flujo de transacciones económicas entre un país y el resto del mundo. Esta se compone por la cuenta corriente que registra operaciones de intercambio de bienes y servicios; la cuenta capital, que registra renta y transferencias; y, por último, la cuenta financiera, que registra cambios de propiedad de los activos financieros y pasivos con no residentes y la variación de reservas internacionales. Por otro lado, la sumatoria de las cuentas corriente y de capital indica la necesidad de financiamiento externo neto, que en caso de presentarse debe solventarse con resultados positivos de la mencionada cuenta financiera. La evolución de los distintos componentes de la balanza de pagos puede observarse en la Tabla 6.1.

Tabla 6.1: Balanza de pagos. En millones de dólares, periodo 1T-2019 - 3T-2020

Concepto	Trimestres 2019				Trimestres 2020		
	I	II	III	IV	I	II	III
Cuenta corriente (1)	-3.544	-1.941	-1.031	2.518	252	2.924	1.163
Cuenta de capital (2)	32	13	55	25	32	14	56
Necesidad de financiamiento externo neto (1)+(2)	3.511	1.928	975	-2.543	-277	-2.932	-1.176
Cuenta financiera sin reservas (3)	-3.611	-580	13.218	7.195	988	4.956	4.245
Variación de reservas (4)	-45	-1.773	-14.823	-4.733	-1.089	-793	-3.036

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

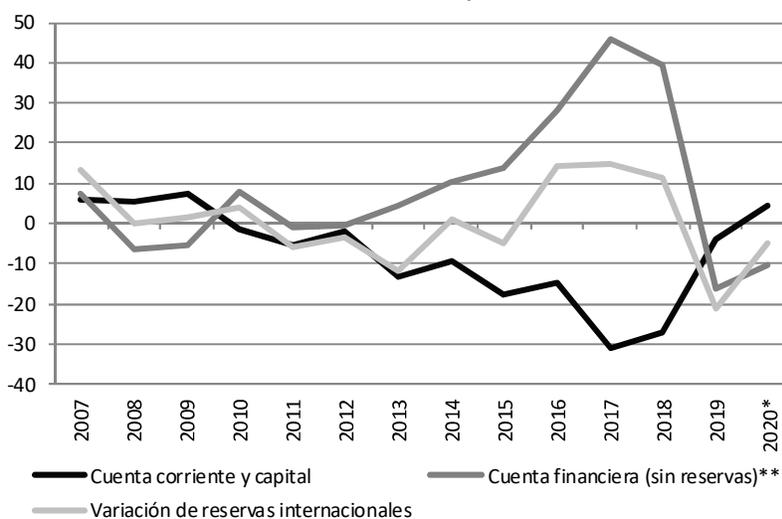
La evolución histórica de la cuenta corriente y de capital (sin contemplar reservas) y de las reservas internacionales se presenta en el Gráfico 6.1. Como se observa, en el año 2010 se destaca que la cuenta corriente pasó a presentar un déficit, llegando a su máximo saldo deficitario

en el año 2017. De esta forma, en 2017, Argentina experimenta un periodo de marcada fragilidad en su economía y se desató durante 2018 repetidos shocks cambiarios que consecuentemente generaron una caída de las reservas internacionales.

Posteriormente, las fuertes depreciaciones de la moneda ocurridas en 2018 y 2019, contribuyeron a corregir en gran medida el déficit de cuenta corriente. Finalmente, en 2020 se observa por primera vez desde 2009 un saldo superavitario.

Con respecto a la cuenta financiera, en el Gráfico 6.1 se observa también que la cuenta financiera tiene una tendencia creciente desde 2012, lo cual se debe a las mayores necesidades de financiamiento externo neto del país, presentando un pico máximo en el año 2017. Sin embargo, a partir del año 2017 esta tendencia se revierte, experimentando una marcada caída hasta el 2019, donde se observa el mayor déficit de la cuenta financiera (sin incluir reservas) de la serie, alcanzando a 16.222 millones de dólares. Esta caída sumamente marcada en un periodo de dos años también se asocia al marcado aumento del tipo de cambio que conllevó a una baja en las necesidades de financiamiento externo, consecuencia de un incremento en el costo de las importaciones y de la mejora en la competitividad de las exportaciones. Como contracara del superávit de cuenta corriente de 2020, la cuenta financiera sin reservas tuvo en ese año un déficit de 10.189 millones de dólares y las reservas internacionales se redujeron en 4.918 millones de dólares.

Gráfico 6.1: Componentes de la Balanza de Pagos.
En miles de millones de dólares, periodo 2007 – 2020



Nota: * saldos acumulados al tercer trimestre. ** signo positivo indica entrada de capitales (INDEC la presenta con signo opuesto).

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Al revisar en detalle la evolución de la cuenta corriente, se observa que por segundo año consecutivo la balanza de bienes presentó valores superavitarios. Por otro lado, con respecto a la balanza de servicios, a pesar de que esta mantiene saldos deficitarios, éstos disminuyeron de forma notable. Las variaciones observadas en estos dos componentes de la balanza comercial suman un mejoramiento de 4.765 millones de dólares entre septiembre del 2019 y septiembre del 2020, el último período con información al momento de la redacción.

Los ingresos primarios (rentas, intereses, utilidades y dividendos) acumularon en los primeros tres trimestres de 2020 un saldo negativo de 7.992 millones de dólares, déficit marcadamente menor al observado en el mismo periodo del año previo (donde se acumuló un saldo negativo

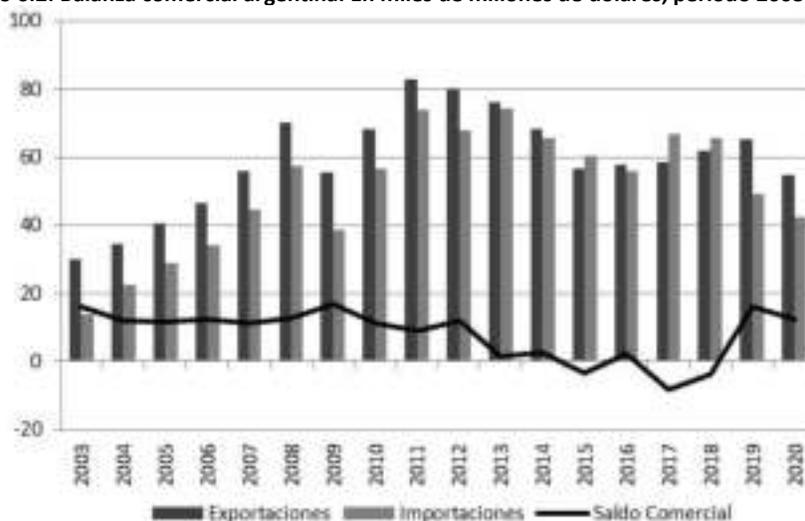
de 13.715 millones de dólares). Con respecto a los ingresos secundarios (transferencias sin contraprestación) estos presentaron un mejoramiento con respecto al periodo previo de 366 millones de dólares, acumulando así en los primeros nueve meses del 2020 un superávit de 954 millones de dólares.

De esta forma, el mejoramiento de los tres componentes principales de la cuenta corriente, incremento del superávit de la balanza comercial y los ingresos secundarios y baja de los saldos deficitarios en el ingreso primario, conlleva una diferencia positiva de 10.854 millones de dólares y acumulando a septiembre del 2020 un superávit de 4.339 millones de dólares.

6.2. Balanza comercial

La balanza comercial contabiliza las importaciones y exportaciones de bienes de una economía en un determinado periodo, excluyendo así las prestaciones de servicios, la inversión y los movimientos de capitales entre países. Analizando su evolución histórica en las últimas décadas, presentada en el Gráfico 6.2, vemos que el saldo comercial tuvo un fuerte deterioro a partir del año 2013, luego de diez años de saldos superavitarios obtenidos a causa de un tipo de cambio real elevado y términos de intercambio notoriamente favorables.

Gráfico 6.2: Balanza comercial argentina. En miles de millones de dólares, periodo 2003 – 2020



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

El deterioro del saldo comercial fue tan marcado, que en 2015 la balanza comercial se volvió deficitaria por un total de 3.419 millones de dólares y llegando en 2017 al mayor déficit comercial en este periodo bajo análisis: 8.293 millones de dólares.

Sin embargo, en 2018 y 2019 se experimenta una importante mejora en la balanza comercial al acumularse en esos años un incremento de 24.283 millones de dólares y logrando en 2019 un superávit comercial de 15.990 millones de dólares. Este fuerte incremento del saldo comercial se debe principalmente a la baja de los saldos importados y una leve suba de las exportaciones, lo que se asocia a las fuertes depreciaciones de la moneda en esos años. Por otro lado, en 2020 se observa un retroceso en esta tendencia positiva, causada en parte a cierto atraso cambiario y a la caída en actividad ante la pandemia, y el saldo comercial cae en 3.462 millones de dólares, acumulando en este año un superávit de 12.528 millones, principalmente a causa de la fuerte caída en el valor de las exportaciones nacionales del 15,7% con respecto al año anterior.

Recuadro 6.1: Desafíos para la integración comercial de la Argentina en la postpandemia

Con las menores barreras al comercio y la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) desde los años noventa hubo una fuerte tendencia hacia la globalización a nivel mundial que, si bien se desaceleró con la crisis financiera global de 2008 y 2009, se ha logrado mantener. Más aún, si bien en los últimos años hubo hechos puntuales como la Guerra Comercial de Estados Unidos con China y el Brexit, no hay señales claras de que se haya interrumpido esa tendencia.

La globalización y la apertura comercial tienen más efectos positivos que negativos, estando estos últimos asociados principalmente a los procesos de ajuste ante la liberalización comercial y al reparto desigual de las ganancias del comercio entre distintos grupos de la población.

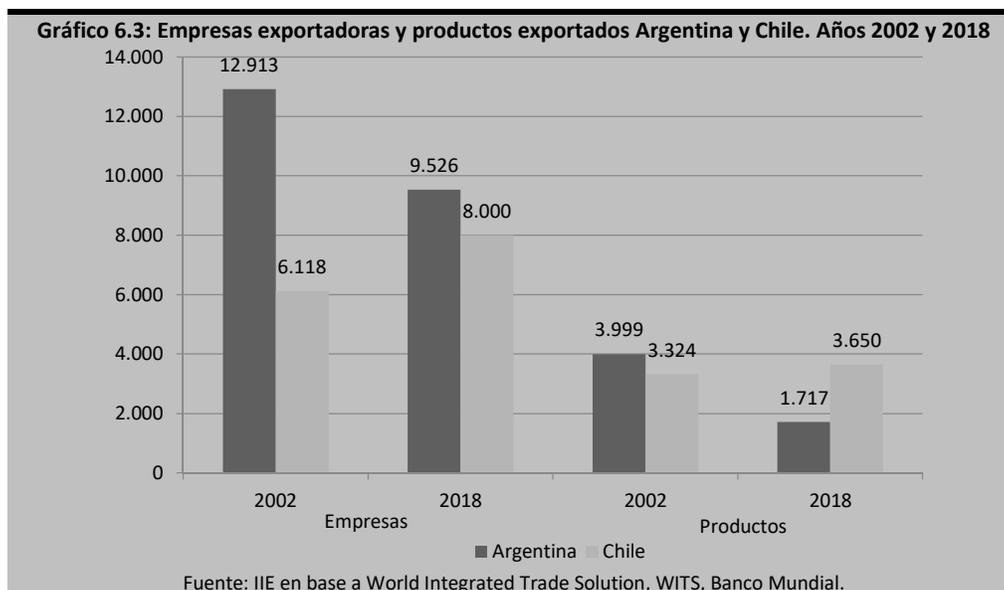
Con la pandemia aumentaron las preocupaciones por esos efectos negativos del comercio, su impacto sobre el funcionamiento de los mercados laborales y la presión que la migración pueda tener sobre los sistemas de protección social.

Sin embargo, esas inquietudes parecen perder peso a medida que mejoran las perspectivas para los planes de vacunación masivos y la recuperación de la actividad económica global. En el mismo sentido las primeras señales del nuevo gobierno de los Estados Unidos son más hacia la apertura que el proteccionismo.

Más aún, a diferencia del comercio en servicios que aún se mantenía muy afectado, hacia el final de 2020 el comercio mundial de bienes estaba solo 3% por debajo de los niveles pre COVID-19. Por último, en noviembre de 2020 se firmó el tratado de comercio más grande del mundo entre 15 países de Asia-Pacífico liderados por China. En definitiva, todo indica que el comercio internacional seguirá siendo vital para la actividad económica global.

En este contexto, la situación y las perspectivas para nuestro país son preocupantes. A diferencia de otros países de la región, Argentina mantiene un muy bajo grado de apertura de su economía. A su vez, el contenido importado de las exportaciones es bajísimo, 7%, menor que el de todos los países de la OECD, Chile 15,2%, lo cual refleja una muy baja integración (hacia atrás) del país en las cadenas globales de valor.

Esta tendencia hacia una menor integración comercial con el resto del mundo se ha profundizado el presente siglo. A modo de ejemplo, el Gráfico 6.3 muestra la evolución del número de empresas y productos exportados en Argentina y Chile, países vecinos que han tenido un desempeño económico diametralmente opuesto en las últimas cuatro décadas. Tal como puede apreciarse en el gráfico, mientras que a inicios de siglo había más empresas exportadoras y productos exportados en Argentina que en Chile, hacia finales de siglo pasaba lo contrario; tanto el número de empresas como de productos exportados creció en Chile y bajó en Argentina, al punto que aún con una economía de una dimensión mucho menor a la de nuestro país, el país vecino tenía hacia finales de la última década más empresas exportadoras y mayor diversificación de productos exportados que Argentina.



Paradójicamente, esa baja integración de Argentina es inconsistente con la estructura productiva de su economía, que no es autosuficiente ni en producción ni en consumo. Nuestro país necesita importar insumos para producir y además tiene excedentes exportables importantes de algunos sectores. En efecto, el 82% de las importaciones son insumos y bienes de capital, críticos para la producción de algunos sectores.

Ante este pobre diagnóstico surge la pregunta de qué explica nuestra baja integración al mundo. Más allá de los factores macroeconómicos y de la importancia de la competitividad cambiaria, existe un marco institucional y aspectos de carácter microeconómico que explican el marcado sesgo anti comercio de nuestro país, entre los que se destacan los siguientes.

- Aranceles a las importaciones. Las tarifas a las importaciones no solo aumentan los costos de empresas que usan insumos importados, sino también aumentan la vulnerabilidad a medidas de retaliación de los países afectados, con lo cual indirectamente también dificulta la exportación hacia esos países, menor empleo y aumento de los precios pagados por los consumidores.
- Impuestos a las exportaciones. Argentina es uno de los pocos países del planeta que aplica retenciones a los envíos al exterior de sus sectores más competitivos, lo que constituye un desincentivo al negocio exportador.
- Costos burocráticos y elevados costos de transporte/logística. De acuerdo a datos del Banco Mundial, los trámites en documentación y aduanas de importación llevan 5 veces más tiempo y cuestan 6 veces más que los de exportación, que son razonables y fueron reducidos sustancialmente con programas como el Exporta Simple. A su vez, como resultado de deficiencias en infraestructura y una institucionalidad desfavorable, los costos de transporte y logística son más elevados en dólares que los de países como Estados Unidos y Brasil.
- Acuerdos de comercio. Quizás el aspecto más importante y que involucra a los anteriores es el magro avance en acuerdos comerciales de Argentina. Mientras que el bloque comercial del Mercosur, del que forma parte nuestro país, tiene acuerdos

con mercados que representan el 5% del Producto Bruto Interno global, Chile negocia con el 88% del producto mundial, Perú lo hace con el 81%, México con el 63% y Colombia con el 65%.

En este contexto tan desfavorable hacia un sector vital para la generación de divisas y las ganancias de competitividad, cabe preguntarse cuáles deben ser las condiciones que deben darse para lograr una apertura comercial que conduzca al crecimiento sostenido y la generación de empleo en nuestro país.

En ese sentido, en primer lugar, debe mejorar el contexto macroeconómico; alta inflación, volatilidad cambiaria, presión impositiva, y bajo desarrollo financiero dificultan el proceso productivo.

Por su parte el avance en alcanzar nuevos acuerdos comerciales debe realizarse de manera cuidadosa, estudiando a fondo su impacto en entorno económico local, mercado laboral, cambio climático, PyMEs, desigualdades sociales y brechas de género. En ese sentido, en una economía con múltiples distorsiones como la de Argentina, el timing de la liberalización comercial (primero intermedios y capital, luego consumo) y su complementariedad con otras políticas es esencial para evitar efectos negativos (desigualdad, informalidad, limitaciones por restricciones financieras, etc.).

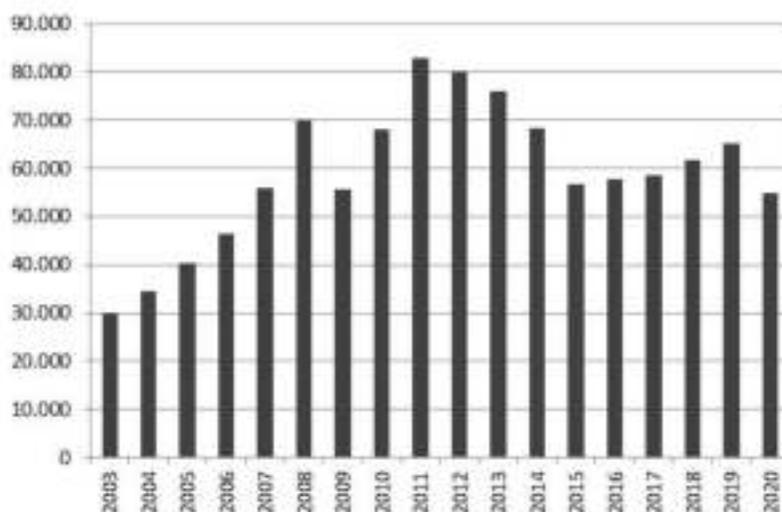
Por su parte, debe plantearse la eliminación de las retenciones a las exportaciones. El sector tradicional es el más competitivo, ha incorporado tecnología y mejorado su productividad a lo largo del tiempo, lo que le ha permitido expandir su producción. Los impuestos a las exportaciones reducen los incentivos para que ese proceso continúe. En la misma dirección, las fuertes distorsiones impositivas que afectan a los costos de producción internos determinan que buena parte del precio de exportación (se estima hasta un 15%) corresponda a impuestos internos pagados en el proceso productivo. Por lo tanto, aumentar reintegros de impuestos internos crecientes en distancia a los puertos de salida es esencial para no exportar impuestos e incrementar costos innecesariamente.

Finalmente, también es esencial reducir costos administrativos y burocráticos del comercio, expandiendo la digitalización de trámites y la descentralización de los trámites presenciales hacia el interior, potenciar la formación y capacitación de recursos humanos con orientación global, hacia la innovación tecnológica, y profundizar políticas hacia la internacionalización desde las economías regionales, a través de clústeres o consorcios exportadores.

En síntesis, son muchos los desafíos que se presentan para nuestro país para lograr una integración comercial y desarrollo sostenido.

6.2.1. Exportaciones

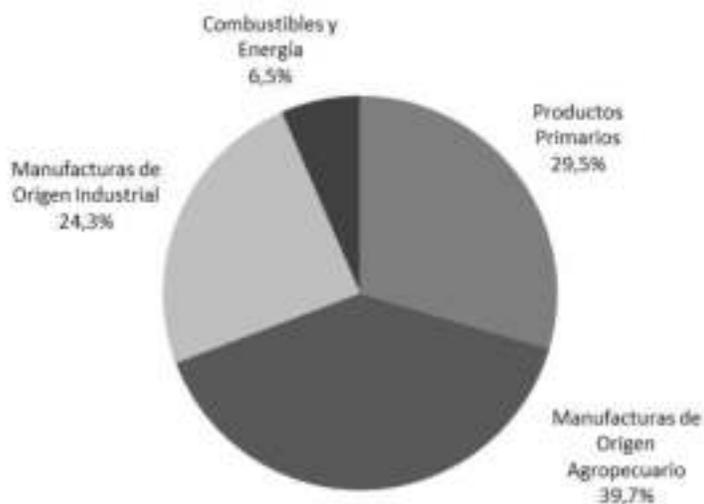
En el Gráfico 6.4 se presenta la evolución histórica de las exportaciones nacionales entre los años 2003 y 2020. Como se observa, en 2011 Argentina percibió el máximo valor de sus exportaciones nacionales (82.981 millones de dólares) de la serie para luego sufrir un periodo de cuatro años de caída continua en sus exportaciones a causa de políticas con un sesgo anti exportador y acumulando una baja del 31,6%. Esta tendencia logra revertirse en 2016, donde el valor de las exportaciones crece por cuatro años de manera sostenida. Ya en 2020, nuevamente se experimenta una baja interanual de 15,7% en los valores exportados a causa de la contracción económica mundial ante la pandemia, un tipo de cambio que se percibía atrasado y medidas con un sesgo anti exportador como la fuerte suba de las retenciones a las exportaciones de productos principalmente agrícolas.

Gráfico 6.4: Exportaciones. En millones de dólares, periodo 2003 – 2020

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Las exportaciones pueden clasificarse según los productos exportados en cuatro grandes rubros, siendo estos: “Productos Primarios”, “Manufacturas de Origen Agropecuario”, “Manufacturas de Origen Industrial” y “Combustibles y Energía”. En el Gráfico 6.5 se observa cómo cada uno de estos rubros explican el valor total de las exportaciones en el año 2020, representando las manufacturas de origen agropecuario el 39,7% del total nacional y siendo así el rubro más relevante para explicar las exportaciones argentinas. El segundo rubro con mayor relevancia lo constituyen los productos primarios que explican el 29,5% y en tercer y cuarto lugar se encuentran las manufacturas de origen industrial y los combustibles y energía, que representan el 24,3% y 6,5% del valor de las exportaciones nacionales, respectivamente.

Al analizar cómo se modificó la representación de cada rubro en el total entre el año 2019 y 2020, vemos que a pesar de que en este último año se redujeron las retenciones sobre la exportación de productos industriales, la participación de estos productos en las exportaciones nacionales cayó en 5,3 p.p. Por otro lado, los productos primarios y las manufacturas de origen agropecuario incrementaron su preponderancia en las exportaciones totales en 2,6 y 2,9 p.p. respectivamente, incluso a pesar de los marcados incrementos en las retenciones a granos y sub productos presentados.

Gráfico 6.5: Composición de las exportaciones. Año 2020

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Las variaciones interanuales que experimentaron los grandes rubros de exportación tanto en términos nominales como porcentuales entre 2019 y 2020 pueden observarse en la Tabla 6.2. En consistencia con lo mencionado en el párrafo anterior, se destaca una fuerte caída de los saldos exportados de cada uno de los rubros, siendo la variación más relevante la de manufacturas de origen industrial, sufriendo una caída de 5.898 millones de dólares en los saldos exportables, lo cual representa una baja de 30,7%.

Tabla 6.2: Grandes rubros de exportaciones. Variación interanual, año 2020

Grandes rubros	Dólares	Porcentaje
Productos primarios	-1.304 millones	-7,4%
Manufacturas de origen agropecuario	-2.174 millones	-9,1%
Manufacturas de origen industrial	-5.898 millones	-30,7%
Combustibles y energía	-854 millones	-19,3%

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

La composición de las exportaciones nacionales también puede analizarse según los 10 principales tipos de productos exportados, siendo estos los presentados en la Tabla 6.3. Se observa que los tres principales productos con mayor relevancia son cereales, residuos y desperdicios de la industria alimenticia y grasas y aceites, cuyas exportaciones suman un valor de 9.007, 8.469 y 4.806 millones de dólares respectivamente.

Con respecto al año previo, 2019, los saldos de la mayoría de los principales productos experimentaron una caída, exceptuando los productos “grasas y aceites” y “lácteos, ovoproductos, miel y otros productos comestibles de origen animal”, los cuales observaron un incremento en el valor de sus exportaciones del 2,3% y 24% respectivamente. Con respecto al resto de productos, las bajas más significativas se dieron en los productos “vehículos de transporte terrestre”, “oleaginosas” y “piedras, metales preciosos y sus manufacturas, monedas”, los cuales sufrieron caídas porcentuales interanuales en el valor de sus exportaciones del 40,2%, 16,4% y 16,8%, respectivamente. Estas bajas representan en conjunto una disminución del valor de las exportaciones nacionales de 3.697 millones de dólares.

Tabla 6.3: Principales productos de exportación. En millones de dólares, año 2020.

Productos de exportación	Exportaciones
Cereales	9.007
Residuos y desperdicios de la industria alimenticia	8.469
Grasas y aceites	4.806
Vehículos de transporte terrestre	3.856
Oleaginosas	3.427
Carnes y sus preparados	3.319
Carburantes	2.715
Piedras, metales preciosos y sus manufacturas, monedas	2.130
Pescados, crustáceos y moluscos	1.704
Lácteos, ovoproductos, miel y otros productos comestibles de origen animal	1.158

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

En la Tabla 6.4 se presentan los principales destinos de las exportaciones argentinas durante 2019. Los cuatro principales destinos de las exportaciones nacionales explican el 35.3% de estas, sin embargo, en el último año, el valor de las exportaciones hacia estos destinos decreció en el 23,4% en el caso de los envíos a Brasil (baja de 2.430 millones de dólares), el 23,1% para los envíos a China (caída de 1.576 millones de dólares), un 19,1% de caída en las exportaciones a Estados Unidos (caída de 770 millones de dólares) y de 5,9% en las destinadas a Chile (baja de 183 millones de dólares). Por otro lado, sí se observa un leve incremento en el valor de las exportaciones destinadas a Viet Nam, India y Egipto, sumando un aumento de 584 millones de dólares.

Tabla 6.4: Principales destinos de las exportaciones. En millones de dólares, año 2020

Destino	Exportaciones	Participación
Brasil	7.956	14,5%
China	5.242	9,6%
Estados Unidos	3.267	6,0%
Chile	2.887	5,3%
Viet Nam	2.852	5,2%
India	2.510	4,6%
Países Bajos	1.593	2,9%
Perú	1.379	2,5%
Indonesia	1.319	2,4%
Egipto	1.173	2,1%

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Recuadro 6.2: La política de retenciones y controles a las exportaciones aumenta la imprevisibilidad

Desde la asunción del nuevo gobierno nacional, desde fines del año 2019 y durante el 2020, las políticas de retenciones a las exportaciones fueron altamente volátiles, generando un clima empresarial de incertidumbre y desconfianza, constituyendo, en conjunto con otras medidas que retroceden con la apertura comercial, un plan económico con sesgo anti-exportador.

El principal sector afectado por este conjunto de políticas fue el sector agrícola. Desde el inicio del gobierno de Alberto Fernández, en diciembre del año 2019, se incrementó la carga impositiva a las exportaciones de productos como son la soja, el maíz, el trigo, el sorgo, el girasol y la cebada mediante una modificación en el esquema de retenciones. De esta forma se interrumpe con un periodo de estabilidad sobre estos tributos de un año y se impone un aumento impositivo de 5,3 p.p. sobre las retenciones, llegando a pagar la soja un tributo del 30%. A este incremento, se le suman en el mismo año otras dos variaciones del esquema de

retenciones sobre los productos agrícolas que agregan imprevisibilidad sobre el ya incierto contexto nacional.

Solo 3 meses después se eleva el tributo a las exportaciones de soja al máximo permitido por el Congreso (33%), contrastando con bajas en las retenciones sobre las exportaciones de girasol y otros subproductos como son el aceite de girasol y la harina de trigo y de maíz, sobre los cuales se recortaron las cargas impositivas sobre los volúmenes exportados en hasta 7 p.p. Ante el marcado nivel que alcanzaron las retenciones a la soja, en septiembre, luego de seis meses afrontando el sector productor esta carga impositiva, el gobierno nacional plantea la posibilidad de recortar este tributo a los valores que presentaba en los meses de enero y febrero (30%) por 90 días. En parte esta decisión se tomó en medio una elevada brecha cambiaría que quitaba los incentivos a liquidar exportaciones, pero la baja fue tan pequeña que tuvo un impacto insignificante.

Este cambio desfavorable para los productores de soja entre las medidas planteadas por la administración nacional y las que efectivamente se ejecutaron acentúa un escenario de baja confianza sobre el nuevo gobierno nacional. Por otro lado, el carácter temporal de la baja en las retenciones genera aún más distorsiones sobre el mercado.

A la ya notoria variabilidad en el esquema tributario de las exportaciones, se le suman fuertes problemas de confianza ante el retraso de nueve meses en los reintegros a los pequeños productores de soja prometidos en marzo del 2020, y el cierre de los registros de exportaciones en tres ocasiones desde que asumió el nuevo gobierno nacional durante periodos en su momento inciertos y cada vez más extensos.

En conjunto con la suba a las retenciones sobre la soja en el mes de marzo, la administración nacional planteó que las recaudaciones se verían utilizadas en un proceso de "redistribución solidaria" mediante reintegros a pequeños productores de este grano. Estas empresas debían cumplir la condición de que la producción de su campaña anterior no supere las 1.000 toneladas, sumando así unos 42.406 pequeños productores, según datos oficiales, que representarían el 74,2% del total. El proceso de redistribución comenzó nueve meses después en noviembre del 2020, cuando se efectiviza la resolución que permite la devolución de retenciones a la soja para pequeños y medianos productores.

Además, el cierre de los registros de exportaciones en distintas ocasiones sumó más imprevisibilidad. Así, previamente a que el incremento en los derechos de exportación sea efectivo, en diciembre del 2019, se cerró el registro de exportaciones por todo un día, estando previamente comunicado al sector productivo. Sin embargo, previo al incremento de marzo del 2020, se suspendieron las exportaciones por una semana completa en un contexto de incertidumbre sobre la duración de esta medida y con el 95% de las exportaciones frenadas.

Esta situación se vio intensificada en enero del 2021 cuando se prohíben las exportaciones de maíz durante once días, cuya apertura se dio luego de protestas por parte de los productores. El 30 de diciembre del año 2020 se decide llevar a cabo esta medida con el objetivo oficial de asegurar el abastecimiento del grano para aquellos sectores productivos que puedan utilizarlo como insumo, siendo el objetivo inicial suspender el registro de Declaraciones Juradas de Venta al Exterior de maíz por 60 días.

Esta política de carácter fuertemente intervencionista intensificó el creciente problema institucional de desconfianza hacia la nueva administración por parte del sector privado, teniendo como consecuencias no solo la distorsión del mercado y el impedimento de su correcto funcionamiento, sino también el encarecimiento de las relaciones comerciales de los productores de maíz con el resto del mundo, al perder confiabilidad como proveedores. Finalmente, ante el fuerte rechazo de los productores de que se implemente un cupo sobre

las toneladas diarias que podían exportarse, se decide concluir las limitaciones sobre la exportación de maíz y establecer un sistema de monitoreo del saldo exportado nuevamente con el objetivo oficial de garantizar la provisión en el mercado interno.

En contraste con la mayor carga tributaria sobre las exportaciones de productos agrícolas tradicionales, se dispusieron bajas en las retenciones para ciertos sectores productivos, como fueron la industria, determinados productos agroindustriales y servicios basados en el conocimiento. Así, en octubre del 2020 las retenciones sobre las exportaciones de productos industriales pasaron a ser del 0%. Lo mismo sucede en diciembre del mismo año con productos agroindustriales que tienen, de acuerdo a la administración nacional, un bajo impacto en los precios internos de los alimentos (por ejemplo: hongos, legumbres y frutos secos), y con los servicios basados en el conocimiento en el marco de la nueva Ley de Economía del Conocimiento.

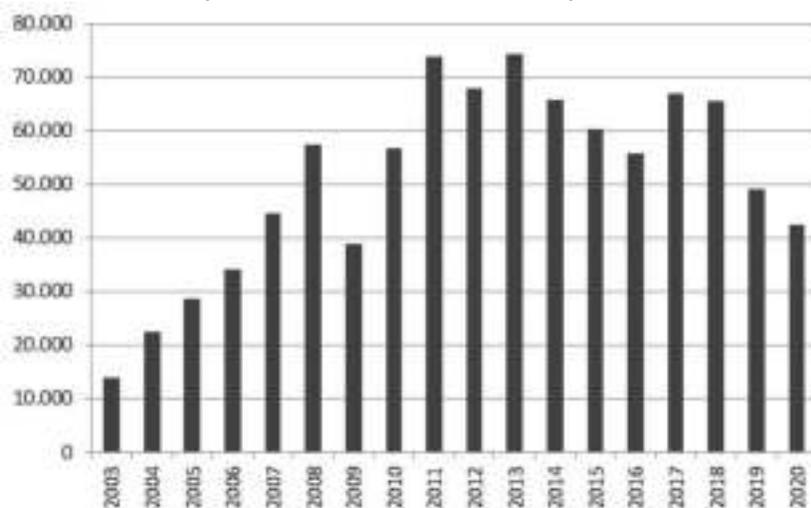
Además de todo lo anterior y potenciando el sesgo anti comercio de la política exterior, en abril de 2020 Argentina decide retirarse de las negociaciones externas del Mercosur, supuestamente bajo el fundamento de preservar la producción, las empresas y empleo en el país. En síntesis, al deterioro de las relaciones con el resto del mundo causadas por la fuerte imprevisibilidad de las medidas implementadas y del contexto nacional, se le suma la negativa a formar nuevos acuerdos comerciales. De esta forma, como consecuencia de estas medidas Argentina pierde la oportunidad de abrir nuevos mercados para sus exportaciones, principalmente de sus sectores más competitivos. Así, por ejemplo, los productos agroindustriales argentinos poseen una fuerte desventaja dentro del mercado en comparación con productores de otros países que gozan de una mayor red de acuerdos comerciales.

De esta forma, la imprevisibilidad de las políticas dictaminadas por el gobierno nacional, los altos y variables aranceles a la exportación, la presencia de medidas altamente intervencionistas y la negativa de avanzar hacia nuevos acuerdos comerciales, constituye un conjunto de medidas con un marcado sesgo anti exportador en un contexto nacional de alta necesidad de divisas y recuperación económica.

6.2.2. Importaciones

El Gráfico 6.6 presenta la evolución histórica de las importaciones nacionales entre 2003 y 2020. Se destaca de esta forma que entre el año 2013 y 2020 se experimentó una marcada tendencia a la baja de los montos importados, pasando de importar productos por un monto total de 74.442 millones de dólares en 2013 (mayor monto del periodo bajo análisis) a 42.356 millones de dólares en 2020 y acumulando una caída porcentual del 43,1%. Resulta relevante destacar que en este último año se observa el valor total de las importaciones nacionales más bajo en los últimos once años.

A causa de la pronunciada caída de la actividad en 2019 y acentuada en 2020, en conjunto con fuertes incrementos en los tipos de cambios y en las restricciones cambiarias impuestas en este último año, en los últimos años se acumuló una caída del 35,3% del valor de las importaciones, explicado principalmente por la baja porcentual del 25% que sufrieron en 2019, siendo esta la mayor caída porcentual interanual desde el 2009. Posiblemente, un motivo por el que las importaciones no cayeron de manera tan pronunciada en 2020, se relaciona con el atraso percibido en el tipo de cambio, o más bien la expectativa de devaluación, lo que puede haber generado un incentivo a adelantar importaciones.

Gráfico 6.6: Importaciones. En millones de dólares, periodo 2003 – 2020

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

La composición de las importaciones por uso económico en el año 2020 puede observarse en el Gráfico 6.7, siendo posibles de esta forma clasificar a los productos importados en las siguientes categorías: bienes de capital, bienes intermedios, combustibles y lubricantes, piezas y accesorios para bienes de capital, bienes de consumo, vehículos automotores de pasajeros y otros.

En primer lugar, los bienes intermedios explican en 2020 casi el 40% de las importaciones totales (16.765 millones de dólares), creciendo su participación dentro de las importaciones totales en alrededor de 5p.p. y siendo el principal uso económico de los productos importados por segundo año consecutivo, a pesar de la baja de 367 millones de dólares. Por otro lado, la importación de piezas y accesorios para bienes de capital tomó en 2020 un valor de 7.592 millones de dólares, un monto 2.532 millones de dólares menor al experimentado en 2019 (caída del 25% interanual), llevando así a una caída de 2,7p.p. en la participación en el total de las importaciones nacionales. Las compras al exterior de bienes de capital son el tercer grupo de productos con mayor relevancia en la participación del total nacional, sumando un valor de 7.374 millones de dólares (monto 13% menor al acumulado en 2019) y cuya participación se mantuvo estable en alrededor del 17% entre 2019 y 2020.

Por otro lado, los bienes de consumo importados representaron el 14% de las importaciones y alcanzaron en este último año un valor de 6.015 millones de dólares, sufriendo una caída de 299 millones de dólares y de 1,3 p.p. en participación. La compra al resto del mundo de combustibles y lubricantes básicos y elaborados explica el 6% de las importaciones, a pesar de que se experimentó una caída de 1.806 millones de dólares en 2020 del valor de estos productos importados y de participación de 2,8 p.p.

Gráfico 6.7: Composición de las importaciones por uso económico. Año 2020

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

En la Tabla 6.5 se presenta de forma sintética cómo fueron las variaciones interanuales que experimentaron las importaciones clasificadas por sus usos económicos tanto en términos nominales como porcentuales. Resulta relevante remarcar que, a pesar de que todas las categorías sufrieron caídas en el valor de las importaciones, los combustibles y lubricantes, vehículos automotores de pasajeros, y piezas y accesorios para bienes de capital fueron los más afectados (bajas del 40,6%, 31,7% y 25% respectivamente), mientras que la importación de bienes intermedios percibió una caída marcadamente más suave del 2,1% interanual.

Tabla 6.5: Importaciones por uso económico. Variación interanual, año 2020

Uso económico	Dólares	Porcentaje
Bienes de capital	-1.104 millones	-13,0%
Bienes intermedios	-367 millones	-2,1%
Combustibles y lubricantes	-1.806 millones	-40,6%
Piezas y accesorios para bienes de capital	-2.532 millones	-25,0%
Bienes de consumo	-299 millones	-4,7%
Vehículos automotores de pasajeros	-748 millones	-31,7%

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Realizando un análisis del país de origen de los distintos productos de importación nacional, se presenta en la Tabla 6.6 los diez principales países que originan los mayores montos importados.

En 2019 Brasil constituyó el principal origen de las importaciones argentinas, explicando el 20,5% de estas y tomando un valor de 10.094 millones de dólares. Sin embargo, en 2020 el valor de estas cayó en 1.445 millones de dólares (14,3% interanual), llevando a que se perdiera medio punto porcentual en participación en el total y China tomara el lugar como principal origen de las importaciones en este último año. De forma similar a los productos brasileros, las importaciones provenientes de Estados Unidos cayeron en 1.851 millones de dólares, significando una caída en el valor de estas importaciones de alrededor del 30% con respecto al 2019.

El valor de las compras realizadas al resto de estos países también sufrió caídas interanuales de alrededor del 20%, a excepción de las importaciones originadas en India, cuya caída fue de menos del 1%, y aquellas originadas en Paraguay, las cuales crecieron un 34,7% con respecto al año anterior, aunque en valores mucho menores.

Tabla 6.6: Principales orígenes de las importaciones. En millones de dólares, año 2020

Origen	Importaciones	Participación
China	8.656 millones	20,4%
Brasil	8.649 millones	20,4%
Estados Unidos	4.366 millones	10,3%
Paraguay	2.218 millones	5,2%
Alemania	1.988 millones	4,7%
Bolivia	1.030 millones	2,4%
Italia	1.007 millones	2,4%
Tailandia	999 millones	2,4%
México	946 millones	2,2%
India	801 millones	1,9%

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Recuadro 6.3: Aranceles y controles a las importaciones, grandes retrocesos en 2020

Como parte de los retrocesos en la política exterior del nuevo gobierno que asumió en diciembre de 2019, la política arancelaria y de controles sobre las importaciones tomó un sentido opuesto al experimentado en el gobierno previo. En efecto, en el mismo mes en que asume Alberto Fernández se anuncia que se endurecerán los controles a las importaciones principalmente mediante dos herramientas: por un lado, la aplicación de licencias no automáticas (LNA) y por el otro la implementación de reglamentos técnicos que supervisarán los bienes importados al país.

El foco en las políticas para el control de las importaciones fue, durante el 2020, las LNA. Los distintos bienes de importación pueden requerir una licencia automática o una no automática; mientras que en la primera se aprueba el proceso de importación en el acto siempre que se cumplan las normativas vigentes, en las LNA se inicia un proceso burocrático para que el producto pueda ingresar al país que puede demorar hasta 60 días, este es el tiempo que dispone la Organización Mundial de Comercio (OMC) para autorizar dicha importación y otorgar la licencia, si no se presentan inconvenientes. Mientras que durante la administración anterior se había iniciado un proceso de reducción de las posiciones arancelarias que requieren LNA, llegando a una baja de 314 y posteriormente se implementó un tratamiento de estas licencias no automáticas como automáticas, llegando a tiempos de aprobación no mayores a una semana, en un intento poco efectivo de cuidar las reservas del Banco Central, el nuevo gobierno dio marcha atrás con ambas medidas incrementando el número de bienes que requieren LNA y anunciando que se volverá a utilizar estas licencias para realizar un control del flujo de importaciones, incrementando así los plazos necesarios para que se autorice la entrada de bienes. De esta forma, la nueva administración nacional contará, de acuerdo a la normativa internacional, hasta 60 días en los que puede evaluar el producto que se desea ingresar al país, su origen y su costo entre otras variables. El incremento de las posiciones arancelarias que requieren LNA se dio en dos partes, por un lado, en enero de 2020, se aplicó sobre bienes de consumo final y, por el otro, dos meses después sobre la importación de petróleo, gasoil y naftas.

Estas medidas, que, de acuerdo al discurso oficial en los primeros dos meses del nuevo gobierno, tenían como objetivo el cuidado y la promoción de la industria nacional, tuvieron distintas implicancias sobre la economía el sector productivo.

Por un lado, Argentina se experimentó un marcado encarecimiento de bienes que en muchos casos son bienes de capital e insumos esenciales para el proceso productivo; alrededor del 80% de las importaciones totales nacionales corresponden a bienes de capital, bienes intermedios, combustibles y lubricantes y piezas y accesorios para bienes de capital.

No solamente se encarecieron esos productos sino también se incrementaron las dificultades para acceder a ellos. En efecto, si bien la OMC dictamina que se dispone de hasta 60 días para autorizar las LNA, durante el 2020 múltiples empresas y cámaras advirtieron incumplimientos de la normativa internacional y a mediados de año la Organización Mundial del Comercio llegó a llamar la atención del gobierno de Alberto Fernández por las nuevas trabas a las importaciones, incumplándose tanto los plazos establecidos por la OMC como el Convenio Automotriz firmado con Brasil. De acuerdo a la Cámara de Importadores de la República Argentina (CIRA), hacia el mes de agosto alrededor de 600 posiciones arancelarias se hallaban detenidas a pesar de cumplimentar los requisitos del Sistema Integral de Monitoreo de las Importaciones (SIMI).

En definitiva, las LNA perjudicaron a distintos sectores productivos al complejizar la producción a causa de fuertes atrasos en la llegada de sus insumos importados. Así, las licencias no automáticas no solo retrasaban la entrada de bienes finales, sino también bienes utilizados por la industria, entre otros, baterías de autos, insumos textiles, materiales para construcción y maquinaria destinada a distintos rubros, generando así disrupciones en los procesos productivos de muchas industrias estratégicas para el desarrollo del país.

A lo anterior se suma la decisión de nuestro país anunciada en abril de 2020 de retirarse de las negociaciones externas del Mercosur. Si bien el objetivo oficial de esta decisión era la preservación de la producción, las empresas y empleo en el país, esta medida tiene fuertes impactos negativos en la situación actual que enfrenta Argentina, ya que no solo representa una pérdida de oportunidades para las industrias nacionales exportadoras, sino que también impacta a los sectores productivos que requieren insumos de importación para su proceso productivo.

En síntesis, la implementación de las licencias no automáticas en conjunto con otras medidas que profundizan la brecha entre Argentina y el resto del mundo componen un conjunto de medidas que desfavorecen a la industria nacional y con sesgo anti-exportador en un contexto de fuerte necesidad de promoción de las exportaciones y la consecución de divisas.

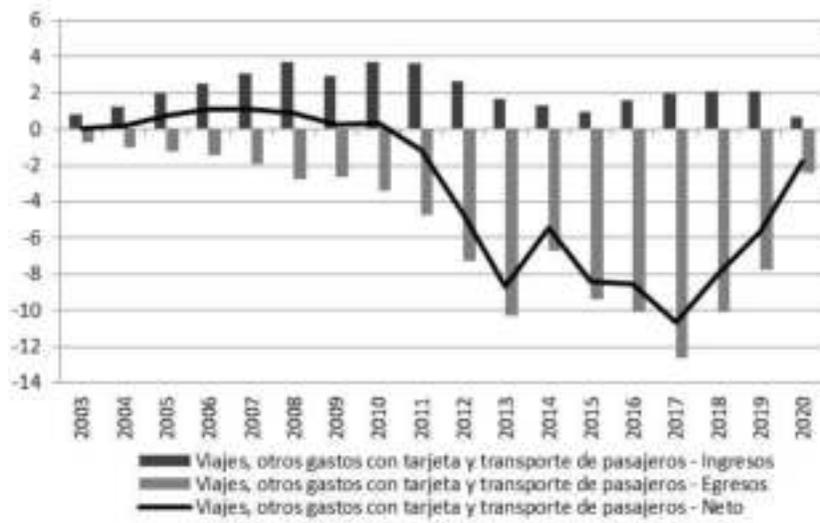
6.3. Turismo internacional

El Gráfico 6.8 compara los gastos turísticos de extranjeros en el país y los gastos que efectúan los argentinos en el exterior, incluyendo las erogaciones que se llevan a cabo para el transporte de pasajeros, uno de los determinantes más importantes del balance de servicios nacional.

El valor neto entre los ingresos y egresos por turismo experimentó una marcada tendencia negativa entre el 2010 y 2017. De esta forma, en 2017 se llega al mínimo valor neto, acumulando un déficit de 10.662 millones de dólares.

A partir del año 2018, por su parte, se observa un cambio de tendencia hacia una mejora en los valores netos, en 2018 y 2019 el incremento en el valor neto entre los ingresos y egresos se incrementó interanualmente en un 75% y 71% respectivamente. En 2020 se continúa con esta tendencia, pero de forma más suavizada, incrementando el valor neto en un 31% con respecto al año anterior y acumulando un valor deficitario de 1.761 millones de dólares. A pesar de esta mejora, el 2020 fue el décimo año consecutivo en acumular un valor neto negativo de la balanza de turismo.

Gráfico 6.8: Turismo internacional. En millones de dólares, periodo 2003 – 2020



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.