

EL DEBATE SOBRE LAS RETENCIONES

Los argentinos hemos presenciado un conflicto sectorial muy agudo: la pugna entre los productores agropecuarios y el gobierno nacional alrededor de las retenciones. Y la tregua sobrevino cuando sus consecuencias estaban a punto de tornarse muy graves para el conjunto de la sociedad.

Aunque aparece como un conflicto de intereses es de suma importancia para todos los argentinos, pues el telón de fondo del debate es el futuro de Argentina.

Las retenciones es una medida que se adopta dentro del universo de la política cambiaria. E implica un tipo de cambio diferencial por abajo del prevaleciente, para ciertos productos exportables.

Como representa un ingreso adicional en términos de recaudación fiscal, se lo clasifica entre los “derechos de exportación”. En el caso específico de nuestro país, y debido a lo prescripto por la Constitución Nacional, es un recurso aduanero y por ello no coparticipable a las provincias.

El impacto sobre el productor llega a través del precio. Como el exportador ya conoce de antemano que las divisas por exportación de determinado producto serán pagadas por el Banco Central a un nivel inferior, la señal de precios que se transmite por retro-traslación a través de toda la cadena de comercialización desde el exportador hacia el productor, ya descuenta esa diferencia.

Las retenciones siempre aparecen como complemento de un proceso devaluatorio y/o frente a un incremento de los precios en divisas por la exportación de algunos productos. Y tiene varios objetivos simultáneos:

- Desconectar los precios internos de los precios internacionales
- Captar las superrentas
- Modificar los precios relativos de productos alternativos para la promoción diferencial de exportaciones
- Reforzar la capacidad fiscal

En el caso de Argentina, las retenciones tienen una historia de más de medio siglo.

Un verdadero debate de la problemática de las retenciones exige realizarlo bajo los cánones metodológicos de la política económica. Ésta supone un *diagnóstico, fijación de objetivos, instrumentos para acceder a esos objetivos y su implementación*. Sin un debate diferenciado y luego integrado de estos segmentos será imposible esclarecer el panorama para hacer posible el diálogo y su consecuencia: adoptar medidas por consenso.

Si revisamos el debate tal como se ha dado hasta ahora, veremos que aún estamos a una enorme distancia de estos criterios, y de allí, los avances y retrocesos. Incluso, durante el periodo de conflicto, cada una de las partes se ubicó en el segmento del debate que mas le favorecía y toda la disputa se convirtió en un auténtico “juego del teléfono descompuesto”. Analicemos cada uno de estos segmentos.

El supuesto de una “economía sana” para elaborar una política económica ha sido el eje de las principales estrategias económicas que históricamente se adoptaron en la Argentina. Y ese supuesto implica no reconocer la pre-existencia de problemas estructurales.

¿Porque las retenciones? Existe una coyuntura internacional de muy altos precios de los commodities (granos, minerales, combustibles, etc.) donde los países exportadores de estos productos, tendrían “una gran oportunidad” o “viento de cola”. Sin embargo, en el argot

económico internacional esto no se conoce como “bonanza” o denominación similar, sino como la “enfermedad holandesa” o “síndrome holandés”.

En estos casos, una alta entrada de divisas tiende a revaluar el tipo de cambio y el país afectado, por un lado, pierde competitividad en sus exportaciones, sobre todo aquellas con mayor valor agregado o alta tecnología incorporada. Por el otro, se ve inundada de mercadería extranjera. Ambos elementos combinados tienden a desplazar la actividad local

El primer problema estructural es el nivel de productividad y la consiguiente ausencia de competitividad de Argentina que la obliga a devaluar, y de manera concomitante, crear recursos fiscales adicionales para mantener la ecuación macroeconómica.

Pero existen otros problemas estructurales que potencian esta situación. Argentina es el único país en el mundo cuyo perfil de exportaciones coincide con la canasta alimentaria. Mientras todos los países del mundo, en la segunda mitad del siglo XX enfocaron todo su potencial a modificar su perfil exportador, la Argentina de inicios del siglo XXI detenta el mismo perfil exportador que a inicios del siglo XX.

En esas condiciones, una devaluación para dar competitividad a las exportaciones crea un problema adicional: los precios internos de la alimentación tienden a igualar los precios internacionales. Y el problema se multiplica cuando junto a la devaluación crece de manera extraordinaria el precio de los commodities produciendo similar efecto de arrastre en los precios internos.

Es por eso que las retenciones siempre aparecen como una medida cambiaria complementaria de la devaluación y/o un aumento de los precios de los productos exportables. Sus objetivos principales son, por un lado, generar recursos fiscales para mantener la ecuación macroeconómica. Por el otro, evitar que el mayor aumento de precios se traslade a los precios internos.

La tercera falla estructural que podemos señalar como origen de las retenciones es la cuestión fiscal. Nos preguntamos el porque de las retenciones para obtener superávit fiscal y así mantener la compensación macroeconómica. La respuesta: porque el sistema tributario argentino es extremadamente débil.

Como vemos, el origen de las retenciones son serios problemas estructurales de la Argentina. Algunos de ello de larga data y otros que se han ido acumulando a través de los graves desaciertos de las políticas económicas instrumentadas en las últimas décadas.

Y frente a ello sólo se debaten alternativas coyunturales y de corto plazo. Y sin plantear diagnóstico alguno. Porque entonces no empezar a debatir esas medidas de corto plazo en el marco de una salida a mediano y largo plazo de estos problemas estructurales. Un programa económico global y sectorial que los erradique de manera definitiva.

Cuando pensamos en un debate en el que a partir de un diagnóstico de la economía argentina se adopten soluciones coyunturales en línea con programas estructurales que incluyan la elevación del nivel de productividad, la modificación del perfil de las exportaciones y la reforma del sistema tributario, vemos cuan lejos estamos de esa posibilidad.

El gobierno alude en el debate únicamente al objetivo de desacoplar los precios internos e internacionales. Y lo plantea como un objetivo social tendiente a mejorar la distribución del ingreso.

No hace alusión alguna a los objetivos fiscales (captar las superrentas y reforzar la capacidad fiscal). En términos de la promoción diferencial de exportaciones sólo plantea frenar el avance de la soja por las diferencias de tratamiento entre esta oleaginosa y algunos cereales como el trigo y el maíz que sólo tuvieron leves reducciones

Por su parte, las entidades representativas del agro no hacen alusión a objetivo alguno. Y aquí es visible el “juego de los teléfonos descompuestos”.

El gobierno, al sostener sólo el objetivo de desacople de precios, sin aludir a problemas estructurales que le dan origen, pretende mantener el debate dentro de las pautas de la inevitabilidad de las retenciones. No hace alusión alguna a los objetivos fiscales y con ello elude la cuestión de la reforma fiscal y evitar así que el debate sobre la situación del modelo global se filtre en el conflicto.

Por su parte las entidades agrarias muestran su mayor debilidad en este segmento ya que no realizan la más mínima alusión a ningún objetivo. Esta posición supondría la innecesariedad de las retenciones, compatible con un modelo supuestamente “sano” de la economía.

Pronunciarse sobre cualquiera de los objetivos implica criticar los objetivos que plantea el gobierno y por ende la obligación de proponer objetivos alternativos. Hasta hora no lo han realizado.

Hemos visto como el gobierno plantea de manera unilateral el objetivo de las retenciones: el desacople de precios internos de los precios internacionales. De allí surgiría la inevitabilidad de las retenciones como instrumento.

Esta limitación en el planteo gubernamental hace que las entidades agropecuarias se muevan en este plano como “pez en el agua”. Les basta mencionar los efectos de retenciones crecientes sobre los pequeños productores y de zonas marginales.

Es que las retenciones son válidas como un instrumento de emergencia (corto plazo) y de un nivel limitado. De emergencia porque casi siempre, en el mediano plazo, los costos internos se adecuan a la devaluación y las retenciones deben ser reducidas paulatinamente hasta su eliminación tal como sucedió históricamente en Argentina.

De monto limitado porque su flexibilidad como instrumento para atender realidades muy heterogéneas y las situaciones diferenciales que esto genera es nula. Actúa de manera muy rústica y “a ciegas”. Es por eso que no puede diferenciar sectores, regiones, niveles de costo, tamaño y organización de explotaciones.

En relación al tema de los instrumentos también debemos revisar la implementación de ese instrumento. En este aspecto, la única responsabilidad es del gobierno y allí se cometieron errores que agravaron las condiciones del conflicto.

Sólo existen dos caminos: o adoptamos una solución de emergencia para zafar circunstancialmente del problema o encaramos una solución integral.

Resulta necesario, frente a esta grave emergencia, implementar, de manera adicional un **mecanismo de comercialización conjunta** tendiente a garantizar el abastecimiento al mercado interno en función de los precios internacionales históricos y exportar el excedente a los valores del mercado internacional actual. El precio resultante sería un mix previa detracción de un nivel de retenciones que pueda dotar, por un lado, de rentabilidad normal a la franja inferior de productores (por tamaño y por localización), por el otro, una recaudación fiscal acorde a las necesidades del modelo económico.

Esto debería ser complementado por dos elementos adicionales

- Acuerdo para distribuir el precio final a lo largo de toda la cadena de producción-comercialización con el objeto de que los eslabones monopolizados no puedan captar para sí todas las diferencias a favor que se generan, o bien descargar en otros las diferencias en contra.

- Modificaciones en la imposición sobre las ganancias que permita captar la superrentas de los productores más concentrados y con ello complementar las necesidades fiscales.

También estas propuestas las ha realizado la Provincia de Santa Fe, de manera concertada con toda la cadena de actividad agroindustrial de esa provincia. En su presentación al gobierno nacional explicita:

*“concertar un mecanismo de fijación de **volúmenes y precios** para un conjunto de productos destinados al mercado interno, desacoplándolos de los precios internacionales”* (Rosario/12 Edición del 19-04-08)

Pero este tipo de soluciones requiere de mecanismos de concertación permanentes de toda la cadena de actividad vinculada al agro (producción-comercialización-industrialización-exportación) dotadas de programas globales y sectoriales a mediano y largo plazo. En este sentido el diálogo abierto entre el gobierno y el sector agropecuario que proseguirá luego del fin de la tregua es una buena señal, más allá de los resultados circunstanciales que pudiese tener.