

SUPLEMENTO

109

RePro
REALIDAD PROFESIONAL

INFORME ECONÓMICO DE COYUNTURA

El debate sobre las retenciones



Ciencias Económicas

CONSEJO | BUENOS AIRES



El debate sobre las retenciones

INTRODUCCIÓN

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 modelo de país y el futuro de Argentina.

A la fecha de cierre de este informe, el conflicto aún no tiene una salida clara y tiende a prolongarse por mayor tiempo, aunque sin las características de virulencia que adquirió en el pasado.

La cuestión ha puesto sobre el tapete el debate acerca de la importancia del sector agropecuario en la economía argentina. Si en su aporte al PBI debe computarse sólo la producción primaria o adicionarse la producción agroindustrial. Entendemos que es un falso debate. El sector agropecuario es, y ha sido, un segmento crítico en la economía argentina por resultar el eje de su balance de pagos. Justamente su “talón de Aquiles”, mientras persistan problemas estructurales en la economía.

Por ello resulta importante bucear en este tema y colocar sobre la mesa toda la problemática que lo rodea. Tanto la que aflora en los debates, como aquella que está latente. Debemos intentar comprender el conflicto en toda su profundidad, única forma de realizar aportes para una salida positiva.

Las retenciones son 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 retrotraslación 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 (devaluación compensada) 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

Las retenciones representan una forma específica de un sistema de *tipos de cambio (o paridades) múltiples*. Como históricamente los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial de Comercio, Banco Mundial) recomendaron el versus de esto, es decir, una *paridad única y flotante*, los países no desarrollados tienden a adoptar la forma específica de “retenciones” a fin de no admitir que están realizando una política opuesta a las exigencias habituales de los entes internacionales que expresan los intereses de los países desarrollados.

Se estima que a nivel mundial aplican retenciones alrededor de 40 países no desarrollados. Su presencia en esta categoría de países se explica por varios factores:

- Estos países conllevan fallas estructurales que son superadas coyunturalmente por este tipo de medidas.
- Las “burbujas” de precios se presentan en los commodities (granos, minerales, combustibles), exportaciones típicas de países no desarrollados, y no en productos industriales y de alta tecnología que caracterizan las exportaciones de países desarrollados.
- Las retenciones son sencillas de administrar y esto cobra importancia en muchos países que no cuentan con capacidad de administración tributaria (Cf. La Nación 14/03/08).

En el caso de Argentina, las retenciones tienen una historia de más de medio siglo. Los casos más notables, tanto por su importancia en las recaudaciones como por la orientación económica de corte liberal de los gobiernos que adoptaron esas medidas fueron:

- Gobierno Militar 1955-1957
- Gobierno constitucional del Dr. Frondizi, con su ministro Álvaro Alsogaray (1961-62)
- Gobierno Militar con su ministro Adalbert Krieger Vasena (1967-69)
- Gobierno Militar, con su Ministro Roberto Alemann (1982)

EXAMEN METODOLÓGICO DE LAS RETENCIONES

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 más le favorecía y toda la disputa se convirtió en un auténtico "juego del teléfono descompuesto". Analicemos cada uno de estos segmentos.

DIAGNÓSTICO

Ninguna de las partes en conflicto ha realizado alusión alguna a este tema. Implica precisar la evaluación que se realiza de la economía argentina, y del sector agropecuario en particular, que haría necesaria (o innecesaria) la aplicación de las retenciones.

Y el diagnóstico no es un elemento más de la política económica. Es de pura lógica que si nos equivocamos en esta fase del proceso, todo saldrá mal. En los más importantes errores cometidos en la historia de la política económica de Argentina, siempre ha cumplido un rol central, el diagnóstico erróneo de las condiciones internas y/o internacionales.

Aunque el diagnóstico no aparezca de manera explícita, e incluso los argumentos empleen un lenguaje de barricada, siempre estará latente. Y el diagnóstico implícito que han utilizado ambas partes en conflicto, supone que las bases de la economía funcionan de manera adecuada.

El ex-Ministro Lousteau lo planteó de manera explícita en una conferencia en el Instituto Di Tella el 17 de marzo pasado: "la economía local está sana" (La Nación 18/03/08). Y algunas entidades del agro suponen lo mismo cuando rechazan de plano las retenciones por innecesarias.

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 (M. de Hoz-explicitado en su discurso del 02/04/76-; Plan Austral; Plan de Convertibilidad). Debemos recordar que todos esos casos terminaron en profundas crisis.

Y ese supuesto implica no reconocer la preexistencia de problemas estructurales. Éstos se van agregando tras cada aventura económica como capas geológicas que se potencian entre sí provocando verdaderos sismos. Y en cada oportunidad que se han presentado lo han hecho con mayor intensidad.

Una economía sana supone que los procesos económicos funcionan tal como dicen los libros o bien, como resulta de la experiencia de los países desarrollados. En ese caso, la economía respondería positivamente a los incentivos y podemos llegar a moldearla como si fuese una "plastilina". Para probar que no es así, intentemos responder a una pregunta muy elemental: *¿Por qué 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".

Esta denominación apareció por primera vez en la revista "The Economist" en 1977, en oportunidad de comentar el efecto adverso del descubrimiento del gas natural sobre la producción industrial en Holanda, en los '60 del siglo XX. Esto operó a través de la reevaluación real de la moneda holandesa. Los aspectos teóricos fueron estudiados por W.M. Corden y J.P. Neary en un artículo del Oxford Economic Papers (Nro. 36-1984). (Ver nota 1)

Quizás por su ubicación cronológica debió llamarse "enfermedad española". Cuando los historiadores aplicaron este tipo de análisis a la economía española del Siglo XVI con un extraordinario ingreso de oro y plata proveniente de sus posesiones americanas, se encontraron con que este hecho había determinado la pobreza que sufrió España durante varios siglos posteriores.

En estos casos, una alta entrada de divisas tiende a reevaluar 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.

Frente a la "enfermedad holandesa", los países tienden a adoptar distintas estrategias:

- Brasil deja retroceder el tipo de cambio mientras sus exportaciones, sobre todo industriales, vayan en aumento.
- Chile, donde el cobre representa una alta proporción de las exportaciones, lo produce y comercializa una empresa estatal (Codelco), que recibe las divisas por estas exportaciones. El Estado chileno ordena por ley a esa empresa, reservar en fondos especiales un cierto nivel de esas divisas, y con ello evita que los recursos monetarios excedentes ingresen en el circuito interno de la economía y causen perturbaciones en los flujos real y monetario.

¿Porque entonces Argentina no hace lo mismo? Porque sus



problemas estructurales lo impiden. En primer lugar, el nivel de productividad global de la economía. Si dejara flotar la moneda estaría permitiendo que el ingreso de divisas revalorice el tipo de cambio. El bajo nivel de competitividad internacional que conlleva el problema de la productividad, le haría perder, por un lado, exportaciones industriales, por el otro, el mercado interno se inundaría de importaciones ya que el actual tipo de cambio es la única barrera efectiva al ingreso masivo de mercadería extranjera. Ambos elementos arrasaría con la industria local.

En segundo lugar, un aspecto institucional. Las divisas por exportación que genera Argentina no son propiedad originaria del Estado o de alguna de sus empresas o entes descentralizados. Las divisas que acumula el BCRA deben ser compradas al sector privado.

A fin de mantener un tipo de cambio alto, la legislación obliga a vender esas divisas al BCRA y éste las compra a un precio por arriba del nivel de mercado y las paga con un título de deuda: la emisión monetaria.

En este caso, las divisas de exportación, incrementadas por la devaluación y el precio de los commodities, y transformadas en pesos en el circuito interno de la economía, representan recursos monetarios adicionales que no pueden ser absorbidos por la actividad económica interna, privada y pública.

Es por eso que el BCRA, junto a la expansión monetaria por la compra de divisas debe realizar maniobras de absorción monetaria. Para ello emite títulos de deuda a corto plazo (letras), cuyo destino no es recoger capitales para la inversión y/o pago de la deuda, tal como es habitual hacerlo con los títulos emitidos por el Gobierno, sino que se emiten con el sólo objeto de sacar de circulación la moneda excedente que se emitió para la compra de las divisas.

Y aquí aparece el problema: ¿quién compra esos títulos? Como el sector privado no tiene capacidad para hacerlo (por mayor demanda monetaria o bien por colocación de sus excedentes financieros), se realiza con los fondos provenientes del excedente fiscal del Estado. De allí la necesidad de un superávit siempre creciente en la ejecución presupuestaria.

Existen dos formas de hacerlo: que el Tesoro compre las divisas o bien que el superávit fiscal se deposite en el sistema bancario y éste con esos fondos compre los títulos del BCRA. Hasta ahora el grueso de estas operaciones se ha realizado por el segundo de estos métodos.

Esta operatoria es el reflejo de lo que en términos macroeconómicos se conoce como los superávits gemelos: el superávit del sector externo debe tener como contrapartida un superávit fiscal. Y en el caso de Argentina debe hacerlo, con problemas estructurales

de por medio, hoy potenciados por la "enfermedad holandesa".

En síntesis, 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.

Hasta el lector menos avisado se preguntará ¿Cómo débil, si estamos recaudando como nunca? Efectivamente, en términos nominales hemos multiplicado cinco veces los más altos niveles alcanzados durante la convertibilidad y en términos reales (Recursos / PBI) hemos crecido un 47 % desde el año 2001. Pero aún con esa información, insistimos, el sistema tributario es débil. Las causas:

- a) El sistema tiene alta proporción de impuestos sobre los consumos con rápido efecto precio. Todo aumento de alícuotas sería inflacionario.
- b) Una estructura impositiva basada en la imposición sobre los consumos es altamente inflexible como instrumento de política fiscal.
- c) Y además, es muy regresivo respecto a la distribución del ingreso.

Son las mismas limitaciones que en los '90 impedía alcanzar



el equilibrio fiscal. El modelo económico de la convertibilidad necesitaba, por lo menos, el equilibrio fiscal. Y no lo pudo obtener. Mientras el déficit pudo cubrirse con préstamos externos, el modelo funcionó. Pero cuando el déficit pasó a convertirse en permanente, el nivel de endeudamiento que generó, hizo que para Argentina se cerrara el mercado financiero internacional y produjo la quiebra del modelo.

El modelo actual, aunque facilita la recaudación por vía del crecimiento y de las retenciones, requiere, no ya un equilibrio, sino un superávit fiscal, en gran escala y siempre creciente. El modelo requiere superávit gemelos.

Pero no sólo superávit fiscal para adquirir las divisas provenientes de la cuenta corriente. El problema se agiganta a partir de la necesidad de comprar las divisas especulativas que entran por la cuenta de capital atraídas por un "seguro de cambio" que de hecho se ha instalado en la economía argentina. Cualquier agente económico internacional ubicado en el año 2005 podía prever que el tipo de cambio ni podría retroceder ni podría avanzar demasiado.

Y no sólo superávit para comprar el total de la variación de reservas del balance de pagos (cuenta corriente + cuenta de capital). Debe ser un alto superávit luego de computar las mayores erogaciones que por subsidios en gran escala también exige el modelo.

Como vemos, el origen de las retenciones son serios problemas estructurales de la Argentina. Algunos de ellos 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. Por qué 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 cuán lejos estamos de esa posibilidad.

Una de las vías para profundizar esta problemática resulta de investigar las razones por las cuales las partes del conflicto rehuyen un diagnóstico explícito de los factores estructurales que rodean este tema.

OBJETIVOS

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.

Respecto a los efectos sociales del desacople de precios el planteo del gobierno ha creado una confusión adicional. Ha expresado que el objetivo de las retenciones es mejorar la distribución del ingreso. Los críticos a este planteo han tomado literalmente esas palabras y lo contraponen a los efectos sociales sobre la base de la estructura de gastos del presupuesto, realizados a partir de mayores recursos.

Siempre el análisis del destino de una mayor recaudación ha sido un debate bizantino. Cualquier persona puede "probar" el destino específico de una mayor recaudación con solo aludir a la mera existencia de ese gasto. Pero ninguno de esos recursos son de asignación específica.

El análisis de los efectos de progresividad/regresividad de la actividad fiscal sólo puede ser realizado a partir del análisis combinado de las modificaciones en la asignación global del gasto y de los cambios en la estructura impositiva. A fin de evitar esta confusión, el gobierno debería plantear el impacto social de las retenciones en términos, no de generar mayor progresividad, sino de evitar una mayor regresividad, por los efectos que tendría el aumento del costo de la alimentación en los sectores de menores ingresos.

En el caso del tratamiento diferencial de los cultivos (sojización), la posición del gobierno, para resultar eficaz, debería haber fijado fuertes disminuciones en las retenciones de los otros granos, pero las variaciones han sido ínfimas.

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 innecesidad 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.

INSTRUMENTOS

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.

Si el sector agropecuario fuese algo homogéneo atenuaría esos efectos negativos. Pero su extraordinaria heterogeneidad lo exacerba. Basta mencionar para ello sólo las cifras que dio en uno de sus discursos la propia Presidenta alrededor de la concentración de los cultivos de soja. Y el panorama se complica cuando a los efectos de la devaluación se suma un sistemático aumento del precio internacional y las retenciones deben subsistir en el mediano y largo plazo.

Toda medida de política económica debería ser acompañada, al igual que los medicamentos, con una advertencia acerca de sus efectos secundarios. Y son secundarios mientras el nivel de las retenciones es bajo y de corto plazo. Pero mantenerlo en el mediano plazo y con un nivel cada vez mas alto exacerba esos efectos y de secundarios pasan a ser primarios e incluso convertirse en efectos perversos. Es decir, logran el efecto exactamente opuesto al buscado.

Es como aquellos remedios que administrados en dosis muy altas para curar un tipo de enfermedad puede causar otra. E incluso matar al paciente.

Respecto al costo, el gobierno argumenta el hecho de haber

implementado retenciones móviles, es decir que crecen o decrecen de manera automática con el precio. Pero al problema de costos no lo soluciona esta “movilidad”. La automaticidad de las retenciones opera sólo como un precio tope en cualquier circunstancia y esa limitación supone que la elevación de los costos internos “carcome” el excedente del productor.

Respecto a la heterogeneidad, el gobierno, luego de las medidas originales, anunció una serie de medidas compensatorias en términos del tamaño de la explotación y de la distancia a los puertos de embarque.

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 dos errores que agravaron las condiciones del conflicto.

En primer lugar, el momento de adoptar la decisión. Uno de los factores fundamentales en el sector agropecuario, dado el largo proceso de maduración del producto, es la previsibilidad. Es por eso que las medidas fundamentales se deben adoptar en la época en que el productor decide la siembra. En este caso, los cambios se introdujeron sólo días antes que comenzara la cosecha.

El segundo error es haber ignorado, al momento de la toma de decisiones, la objetiva heterogeneidad del sector agropecuario. Esto se tradujo en que las medidas compensatorias no aparecieron de manera contemporánea al anuncio original de retenciones móviles. Algunos observadores se atreven a afirmar que si las medidas originales hubiesen sido dadas a conocer junto a las medidas compensatorias, el conflicto no hubiese adoptado los perfiles de gravedad que hemos conocido.

OTROS DEBATES ALREDEDOR DE LAS RETENCIONES

Algunas propuestas dejan de lado el debate de las retenciones bajo los cánones de la política económica tal como hemos intentado realizarlo más arriba. Son propuestas que abordan la problemática sobre la base de eliminar las retenciones por distintas vías (jurídicas, tributarias, económicas, etc.). Evaluamos sus limitaciones.

Jurídicos

Existen dos líneas de trabajo en el planteo jurídico. Una de ellas alude a la problemática institucional. Considera a las retenciones como un impuesto más y plantea la necesidad de su debate vía parlamentaria.

Esta iniciativa alude a la facultad del Congreso para fijar los impuestos, que habría sido alterada por un gobierno de facto que incluyó la capacidad de su implementación por parte del Poder Ejecutivo en el Código Aduanero.



Este argumento tiene restricciones. Las retenciones son una medida típicamente cambiaria. Sus antecedentes no nacen con la tradición constitucional de la Carta Magna inglesa sino con las políticas macroeconómicas que el Estado toma a su cargo en la crisis del '30 del siglo XX.

Los estados tienen atributos soberanos para tomar decisiones en materia cambiaria y todos los antecedentes nacionales e internacionales muestran que es el Poder Ejecutivo el que adopta ese tipo de decisiones. Es una forma específica que adopta el sistema de cambios múltiples.

Otras de las líneas resultan del planteo de confiscatoriedad basado en el fallo de la CSJ que limita la imposición al 33%. Aquí también el planteo jurídico choca con algunas interpretaciones. El cómputo de la carga, en lugar de tomarlo sobre el flujo (ingreso y/o rentabilidad) debería tomarse sobre el stock (patrimonio neto) reduciendo notablemente el porcentaje y por ello nunca alcanzaría el límite de confiscatoriedad. Sobre todo si el planteo deriva del concepto de defensa de la propiedad privada, más ligada al concepto de stock que de flujo.

Tributarios

También se ha propuesto eliminar las retenciones y reemplazarlas con el sistema tributario. De esa manera se logra mejorar los efectos económicos ya que el sistema tributario, sobre todo la imposición sobre las rentas, permite discriminar situaciones específicas en términos de subsectores, regiones, costos, dimensión y organización de la empresa agropecuaria.

Esto puede ser correcto desde el punto de vista de la captación de la renta extraordinaria que representa la devaluación y/o el aumento del precio internacional, y con el objetivo de reforzar la capacidad fiscal. También afecta de manera positiva la distribución regional de los recursos pues entrarían dentro de la masa coparticipable a las provincias.

Sin embargo debería tenerse en cuenta que en las condiciones del actual sistema tributario, esos efectos se lograrían de modo sólo parcial, ya que previamente deberían ser ajustados mediante una reforma tributaria. La imposición sobre las rentas no resulta adecuada en su forma actual para la captación de superrentas.

Pero aún con reformas, no lograría uno de los efectos más importantes de las retenciones: desacoplar los precios internos de los precios internacionales.

Otros aportes en materia tributaria apuntan a generar un destino específico para las retenciones. En particular su destino a obras de infraestructura que hagan posible mejorar la productividad y la eficiencia del agro en su conjunto: caminos, transporte, obras hidráulicas, etc.

La propuesta parte del supuesto que el objetivo central sería el desacople de precios y de allí se infiere que las retenciones serían un ingreso fiscal "excedente". Por ello, aunque limiten la capacidad individual de inversión de los productores, esto podría realizarse de manera "colectiva" a través del Estado y con ello reducir algunos efectos negativos.

La limitación de la propuesta radica en ignorar las condiciones globales del modelo, que justamente permiten recaudar vía retenciones. Por ej., en condiciones de la convertibilidad las retenciones son impensables. Es el actual modelo el que permite retenciones y al mismo tiempo tiene las exigencias fiscales que hemos visto y que las retenciones deben complementar.

Económicos

También se ha propuesto eliminar las retenciones sobre la base de eliminar uno de los aspectos que la imponen. En lugar de buscar el desacople de precios interno e internacional podríamos plantearnos el versus de esto: el "acople" de precios. Sin retenciones, los precios internos adoptarían los niveles de los precios internacionales.

Allí volverían a aparecer los problemas estructurales de la economía argentina. En ese caso, los precios de los alimentos ejercería presión sobre la necesidad de incrementar el salario real y esto también dejaría fuera de competencia a los productos argentinos. Argentina no sólo exporta por el bajo costo relativo de producción de sus commodities en estado natural o bien como insumos de la agroindustria. También exportamos a partir del bajo costo relativo en términos internacionales de la mano de obra. Vemos como, de una forma u otra siempre aparecen las debilidades estructurales de la economía argentina.

UNA PROPUESTA ALTERNATIVA

Tenemos limitaciones por el lado del diagnóstico, de los objetivos y de los instrumentos. Además, debemos trabajar simultáneamente en todos los horizontes de tiempo (corto, mediano y largo plazo), es decir solucionar problemas inmediatos pero en el curso de soluciones estructurales de la economía. Debemos tener en cuenta objetivos algunas veces contrapuestos y trabajar con instrumentos que poseen profundas limitaciones. ¿Como resolver este gigantesco rompecabezas?

El problema que tenemos ante nosotros es sólo una pequeña parte del problema global. Pero con una ventaja: cualesquiera resulten los temas a encarar, nos enfrentaremos casi a las mismas cuestiones. Siempre vamos a encontrarnos con las mismas barreras.

Y frente a ello sólo existen dos caminos: o adoptamos una



solución de emergencia para zafar circunstancialmente del problema o encaramos una solución integral.

Pero una solución integral tiene prerequisites insoslayables: trabajar en los problemas concretos a partir de una estrategia global que se mantenga en el tiempo. Y allí resulta inevitable un condimento de concertación en todas las dimensiones de la realidad: sectorial, regional, social y política. Veamos como esto se traduce en concreto en una salida a este problema específico.

Hemos visto como, pretender solucionar una situación compleja a partir de sólo un instrumento que se caracteriza por su rusticidad ha devenido en un megaconflicto. Esto implica que debemos bucear soluciones específicas por su versus: una combinatoria de políticas y realizadas de manera concertada.

Algunos de los objetivos, por ej. el desacople de precios, hace imprescindible la utilización de las retenciones. Sin embargo, una coyuntura internacional donde la especulación ha llevado el precio de los commodities a niveles históricos nunca vistos nos obliga a complementar, incluso para el mismo objetivo, con otras medidas. Seguir incrementando el nivel del mismo instrumento lleva a afectar seriamente a una extensa franja de productores.

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.

El mecanismo de comercialización conjunta fue propuesto en uno de los borradores del propio gobierno para el caso del trigo. Pero existe una diferencia, en esa propuesta, el mecanismo sería manejado por el concentrado grupo de exportadores, y esto, es obvio, no tiene el beneplácito de los productores. La existencia de un ente público similar a la desaparecida Junta Nacional de Gra-

no facilitaría las cosas. Pero su inexistencia, no debería impedir realizarlo.

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)

Y esto no es estatismo. Son soluciones frente a una grave crisis (y no bonanza) provocada por la disparada de precios internacionales de los commodities, adoptadas en base a una concertación dentro del sector privado y del conjunto de éste con el sector público. La presencia del Estado es sólo la garantía de su ejecución en los términos acordados.

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.

Notas

(1): Para profundizar el tema del síndrome holandés recomendamos la lectura de:

- Ch. Ebrahim-zade: “Síndrome holandés: demasiada riqueza malgastada”, en Finanzas y Desarrollo – F.M.I., Marzo de 2003- págs. 50-51. Versión en español en el sitio web: www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/03/pdf/ebra.pdf
- Miguel Olivera, “De la enfermedad holandesa a la enfermedad argentina”, en Crítica de la Argentina, 08-04-08 en sitio web: www.criticadigital.com

