

Las retenciones sobre la mesa: Del conflicto a una estrategia de desarrollo

17 de julio de 2008

Lucio Castro y Luciana Díaz Frers
Inserción Internacional y Política Fiscal

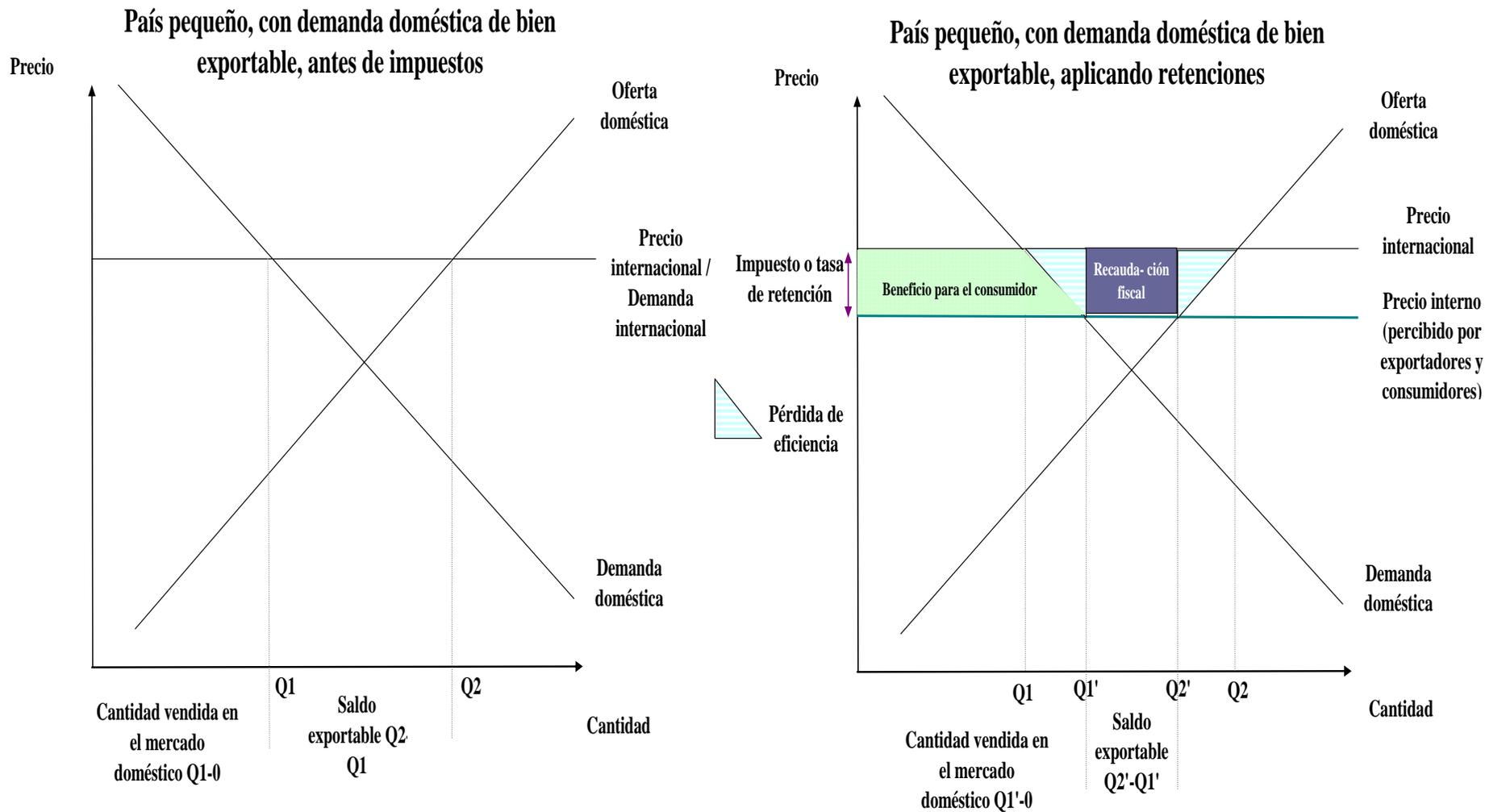


Índice

- **1. Qué son las retenciones**
- **2. Las retenciones en Argentina**
- **3. Crisis alimenticia y retenciones en el mundo**
- **4. Los argumentos en contra**
- **5. Los argumentos a favor**
- **6. La economía política de las retenciones**
- **7. Conclusiones**

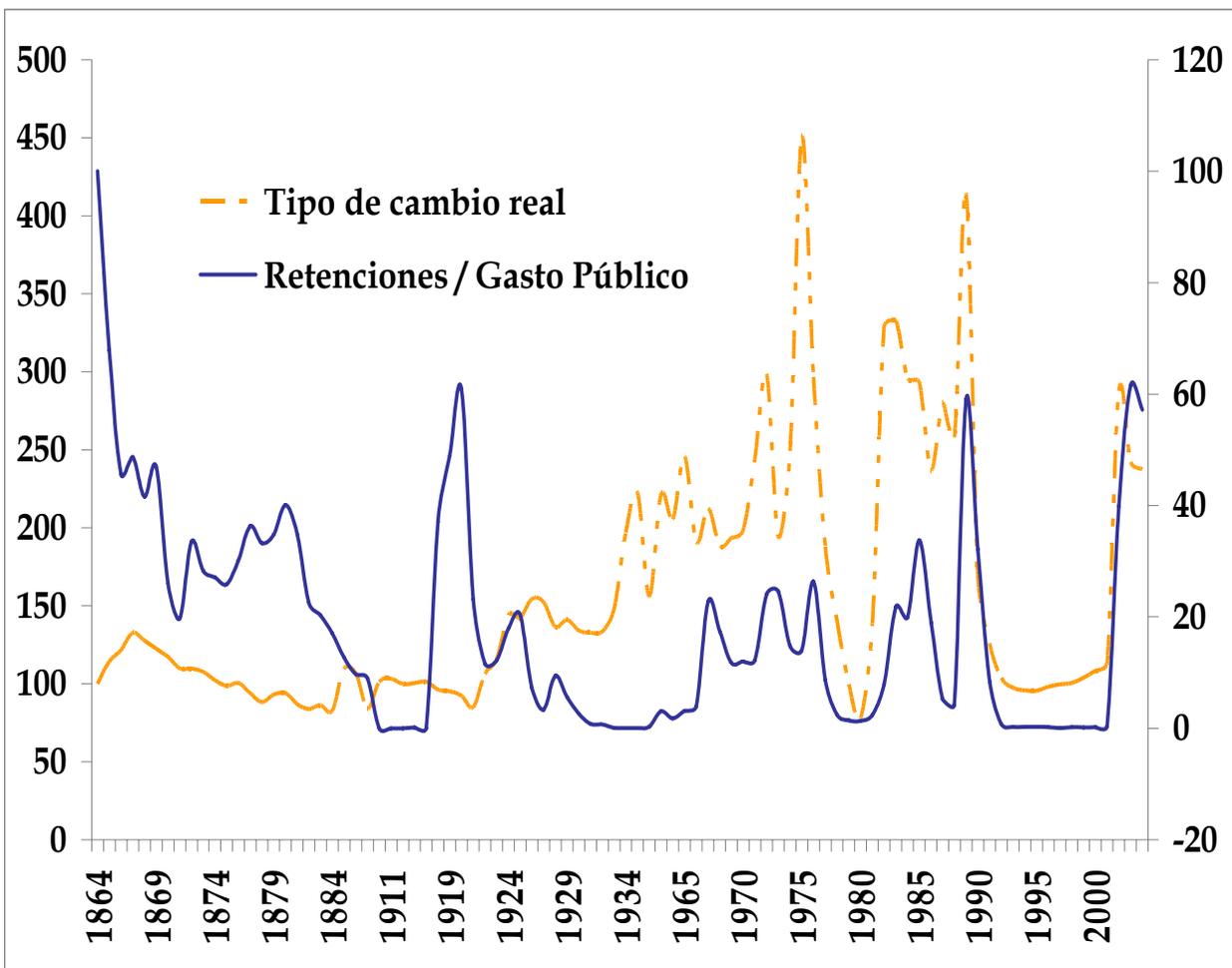
¿Qué son las retenciones y cuáles son sus impactos económicos básicos?

Impacto básico de las retenciones



Una breve historia de las retenciones en la Argentina

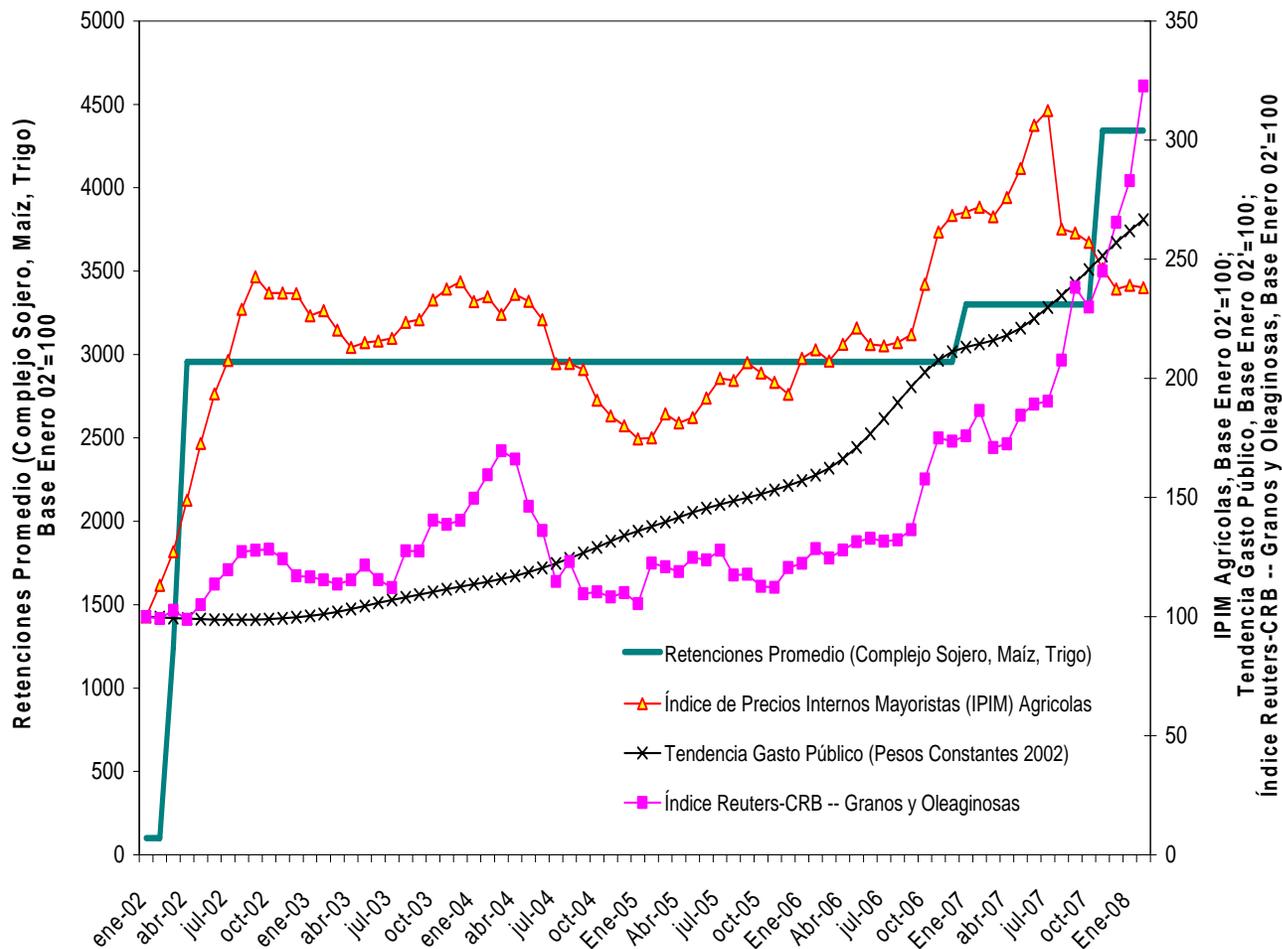
Evolución de las retenciones como porcentaje del gasto público: correlación con tipo de cambio real



- Históricamente fueron aplicadas **luego de grandes devaluaciones.**
- Eventualmente eran **eliminadas a medida que aumentaba la inflación y se apreciaba el tipo de cambio real**
- Relevante para el presente: **escenario de inflación creciente y apreciación real dificulta sostenerlas en el largo plazo.**

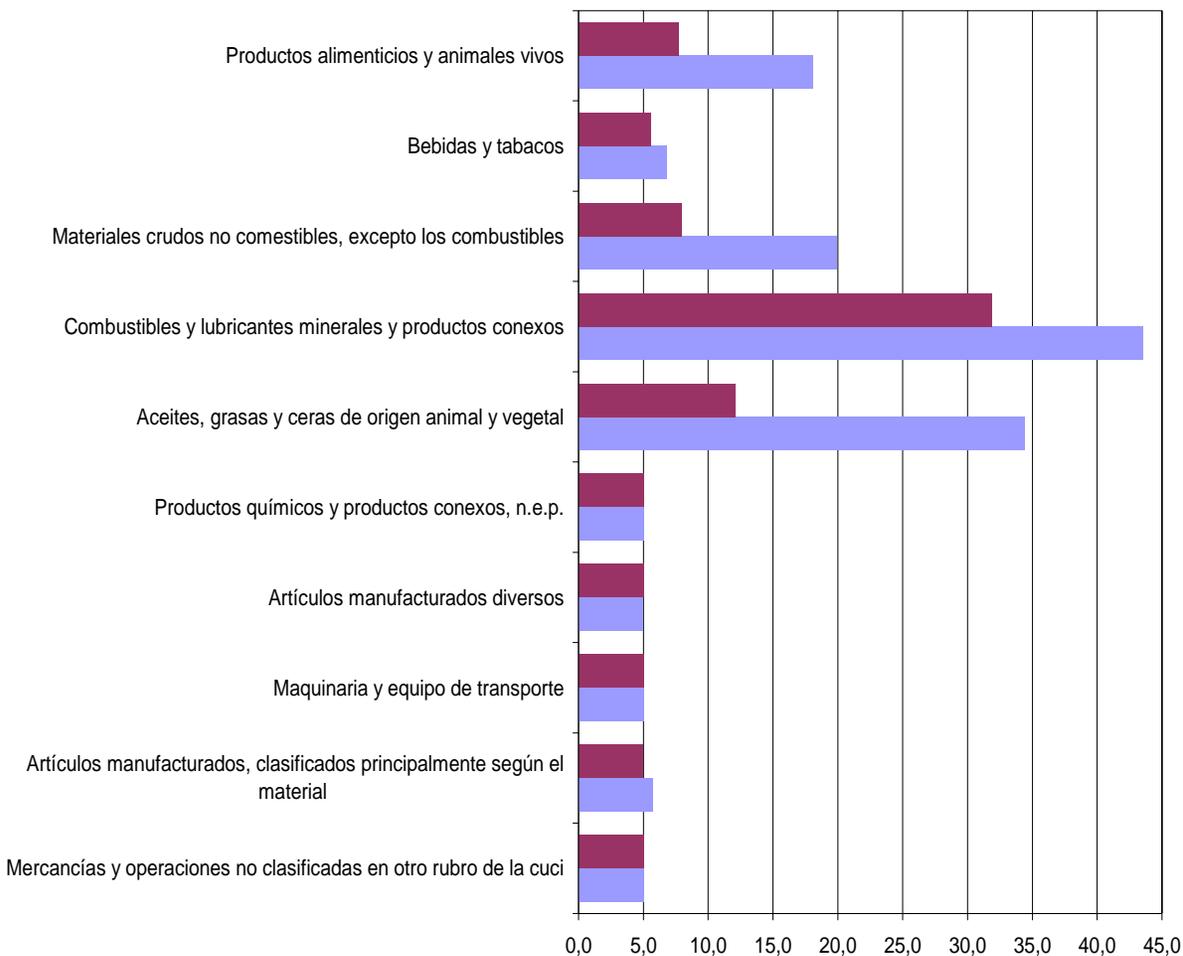
Las retenciones en la post-convertibilidad

Aranceles de exportación a los principales cultivos, IPIM, tendencia del gasto público real



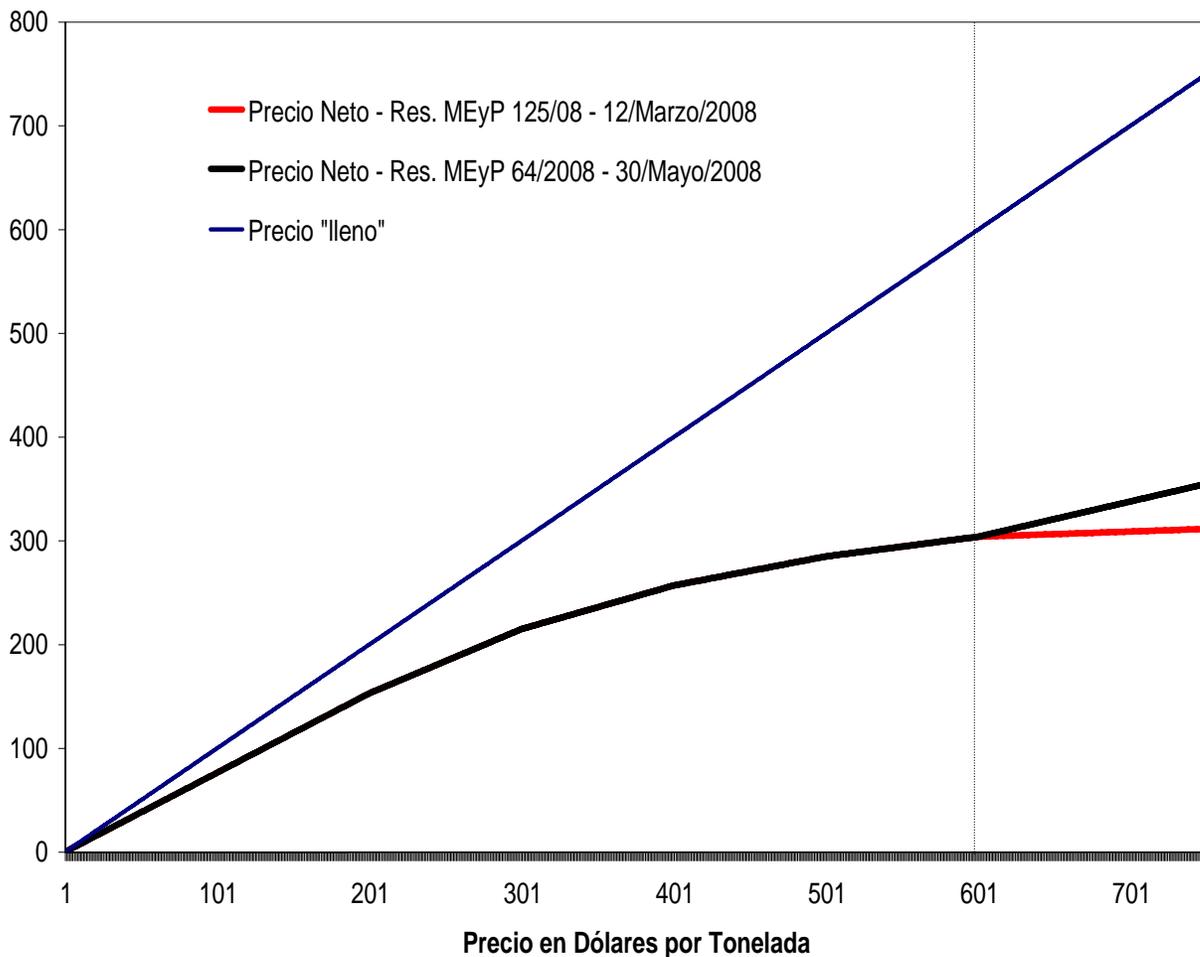
- Impuestas en 2002: emergencia fiscal y social.
- Si bien entre 02 y 06 los precios internos de los alimentos aumentaron casi 40%, RET se mantuvieron constantes.
- Fuerte incremento en las alícuotas coincidió con la aceleración del gasto público real.

Alícuotas de las retenciones por capítulo del nomenclador arancelario común



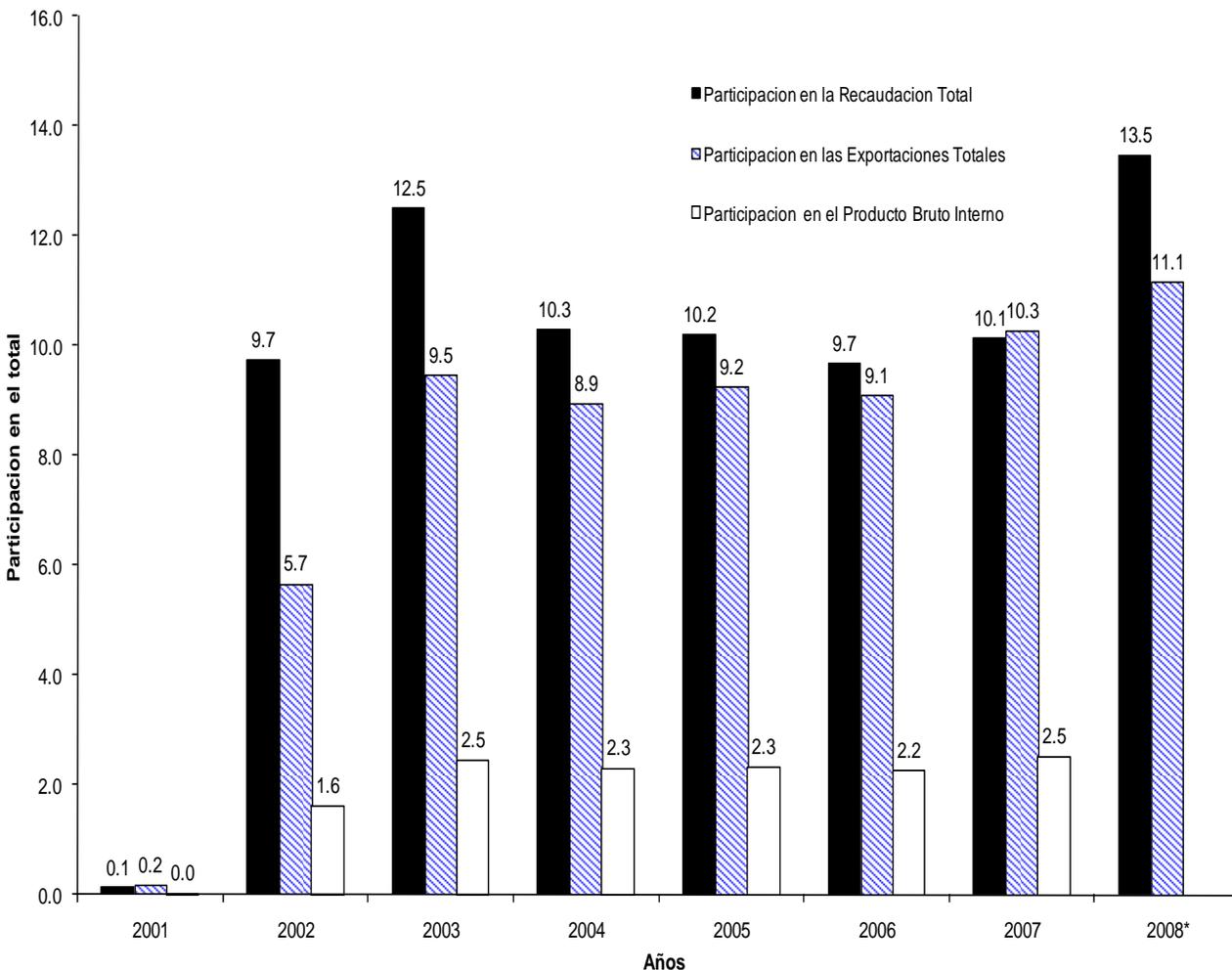
- Fuertemente concentradas en la cadena agroindustrial
- **Aumentos también concentrados en los productos agroalimenticios**
- **Alícuotas mayores en los productos primarios que en los agroindustriales**
- **Retenciones sólo superiores en energía.**

Simulación de precios de soja según Res. 125/2008 y Res. 64/2008



- Los cambios introducidos en marzo significaron **un aumento de casi 1/3 en la alícuota promedio a los principales cultivos.**
- El régimen de retenciones móviles además **imponía un techo a los precios de los productores.**
- Quitaba sentido a la existencia de un mercado de futuros.

Participación de los derechos de exportación en la recaudación total, las exportaciones y el PIB (%)

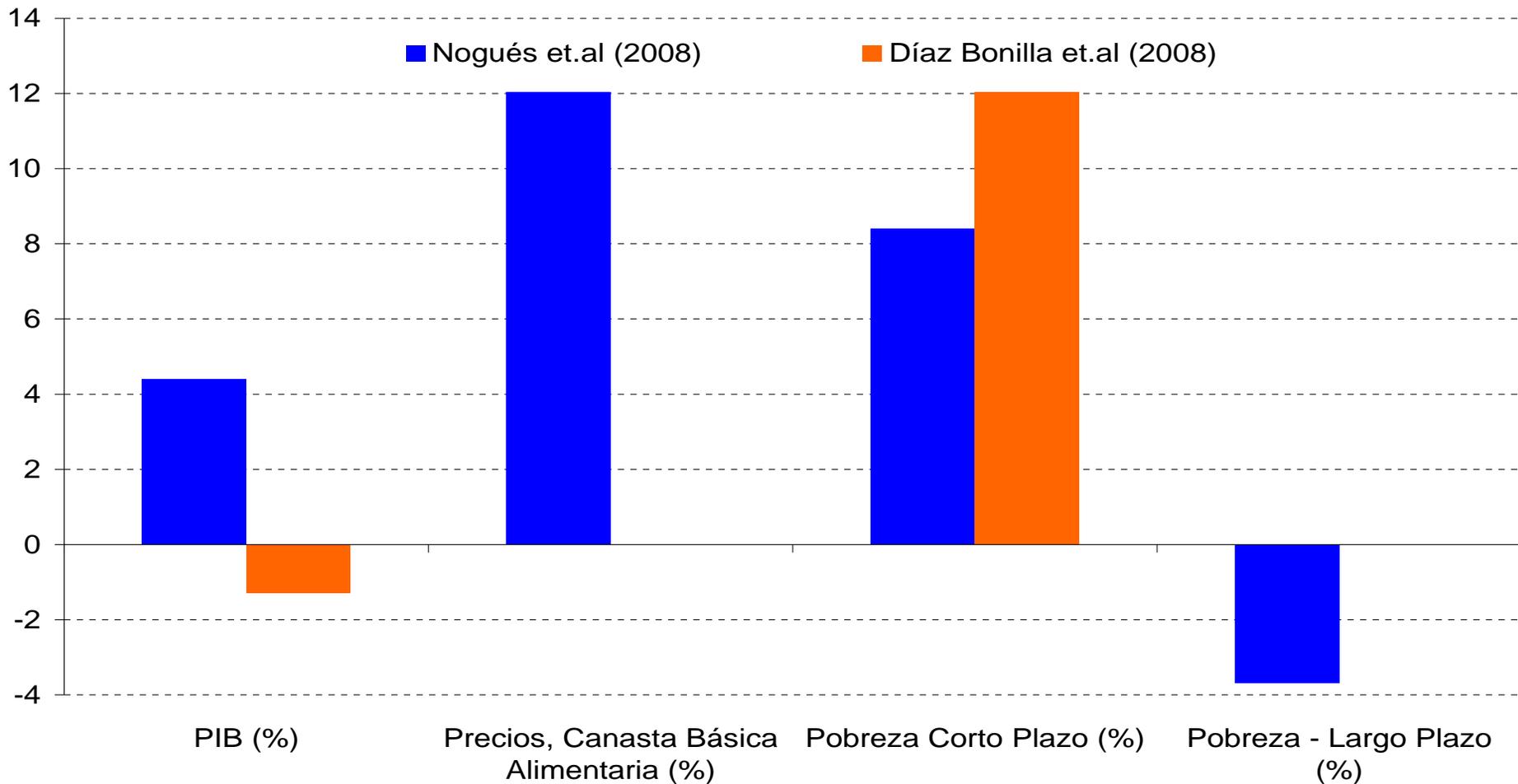


- Con el aumento en las alícuotas de marzo, la **participación de las retenciones en la recaudación total** sobrepasó el máximo alcanzado en 2003 (13,5 vs. 12,5%)
- Distintos analistas coinciden en un riesgo de creciente **“dependencia fiscal”** de este tributo.

Cuotas, medidas admin. y controles de precios

- **Argentina fija precios oficiales, cuotas de exportación y medidas administrativas para las exportaciones agropecuarias**
- **Medidas enfocadas mayormente en la ganadería y el trigo**
- **Reacciones ad hoc frente a aumentos de los precios internos más que una política integral.**
- **Contraproducentes en el mediano plazo. No efectivas.**
- **Crean rentas para los productores beneficiados, alimentan comportamientos discrecionales y no generan recaudación.**
- **ONCCA: subsidios iguales a \$1.500 millones = 45% del gasto para 2008 en planes sociales de transferencias monetarias**

Estimaciones de impacto de su eliminación



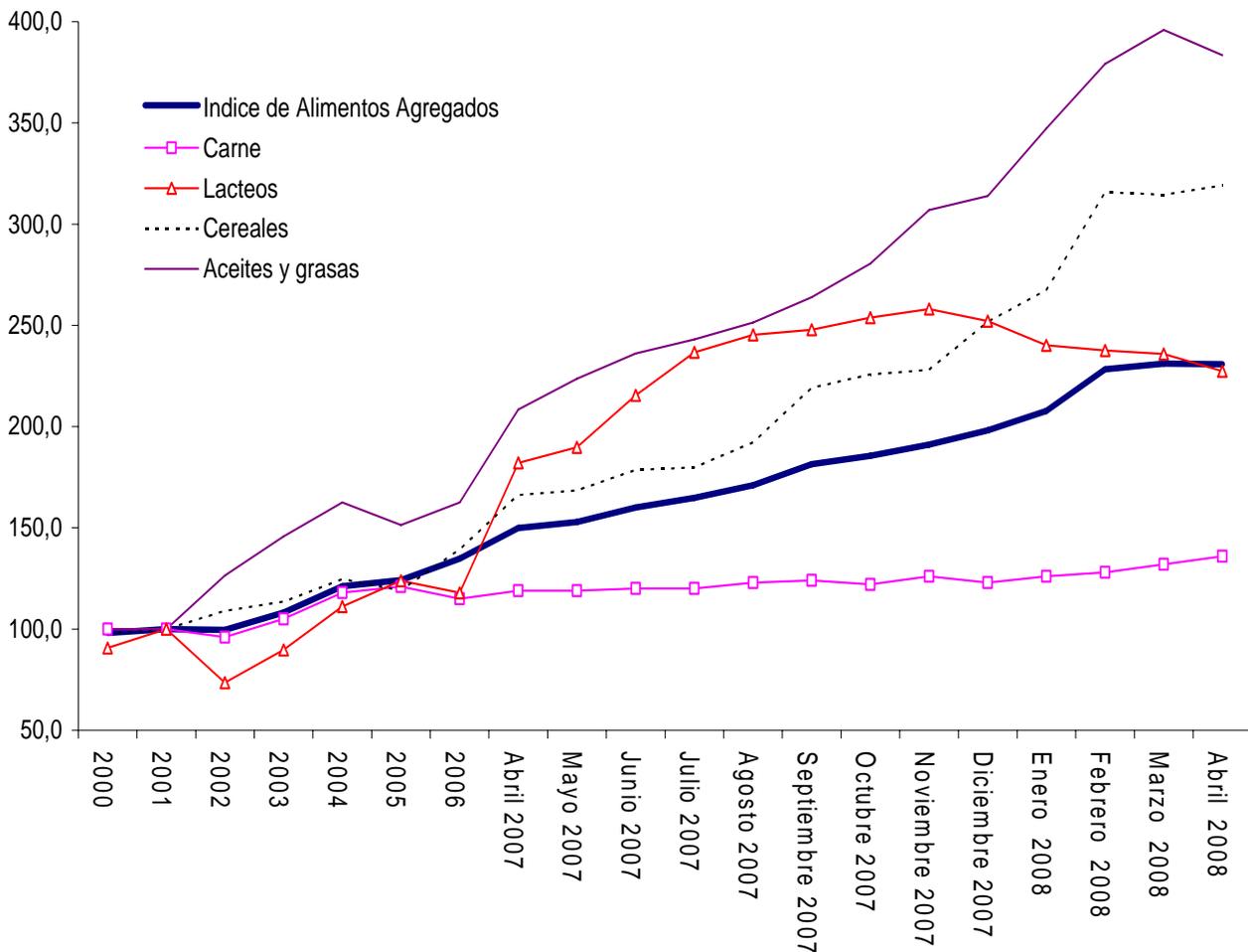
Crisis alimenticia y retenciones en el mundo

Índice de precios reales de alimentos



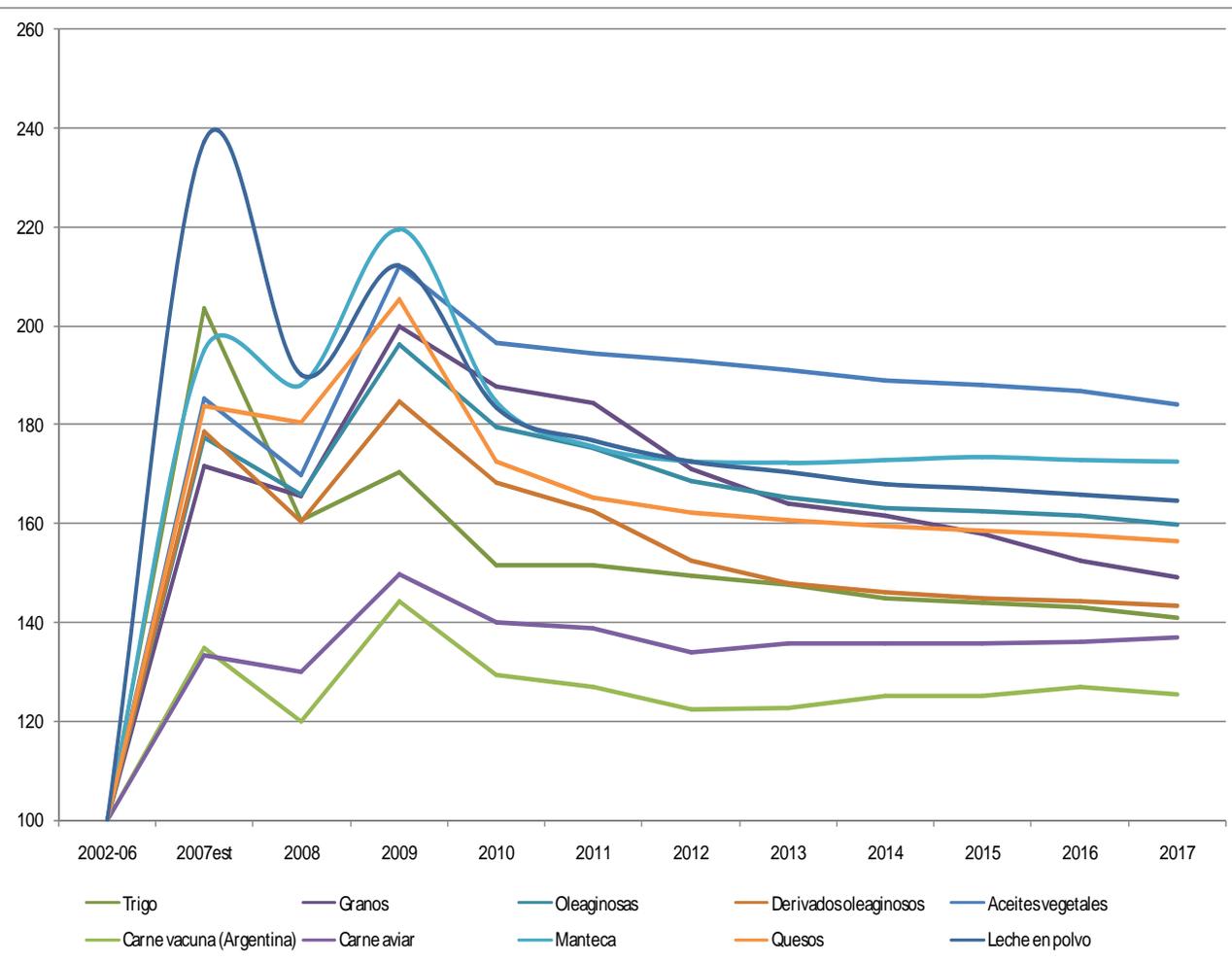
- Mientras entre 1947 y 2001 los precios de los alimentos en términos reales cayeron 2,7%, **desde 2001 han aumentado a una tasa anual promedio de 7,3%.**
- Esto plantea el interrogante si estamos presenciando un **cambio estructural en los mercados alimenticios internacionales**

Índices FAO de precios de los principales productos alimenticios (2001=100)



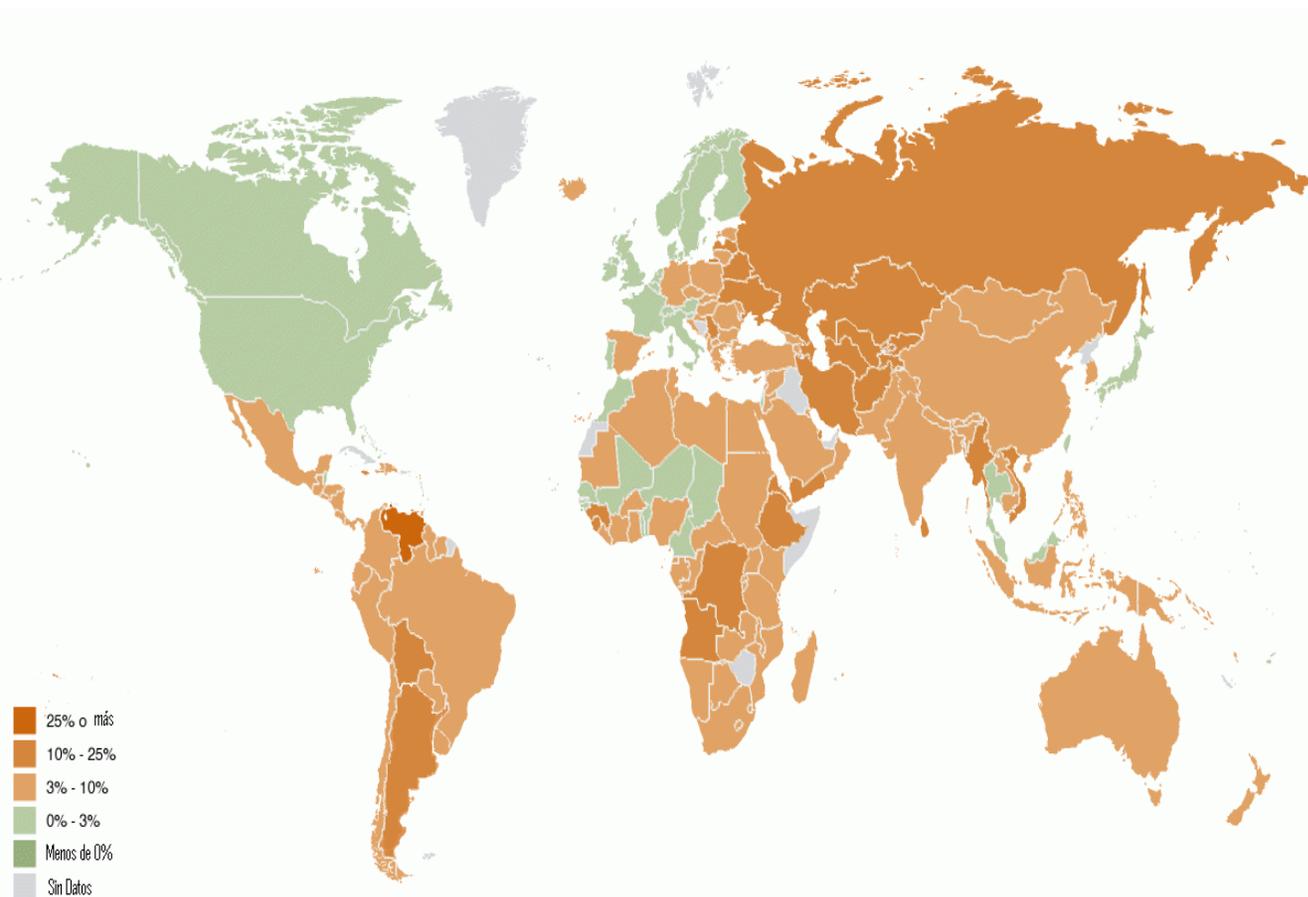
- Sólo en 2007, el aumento de precios fue de casi 40%.
- En lo que va de 2008, los precios internacionales de los alimentos han crecido casi 30%.
- Para algunos productos, los precios han aumentado por un factor de 4 (aceites), de 3 (cereales) o se han duplicado (lácteos)

Proyecciones de precios reales de los principales productos alimenticios 2007-2017



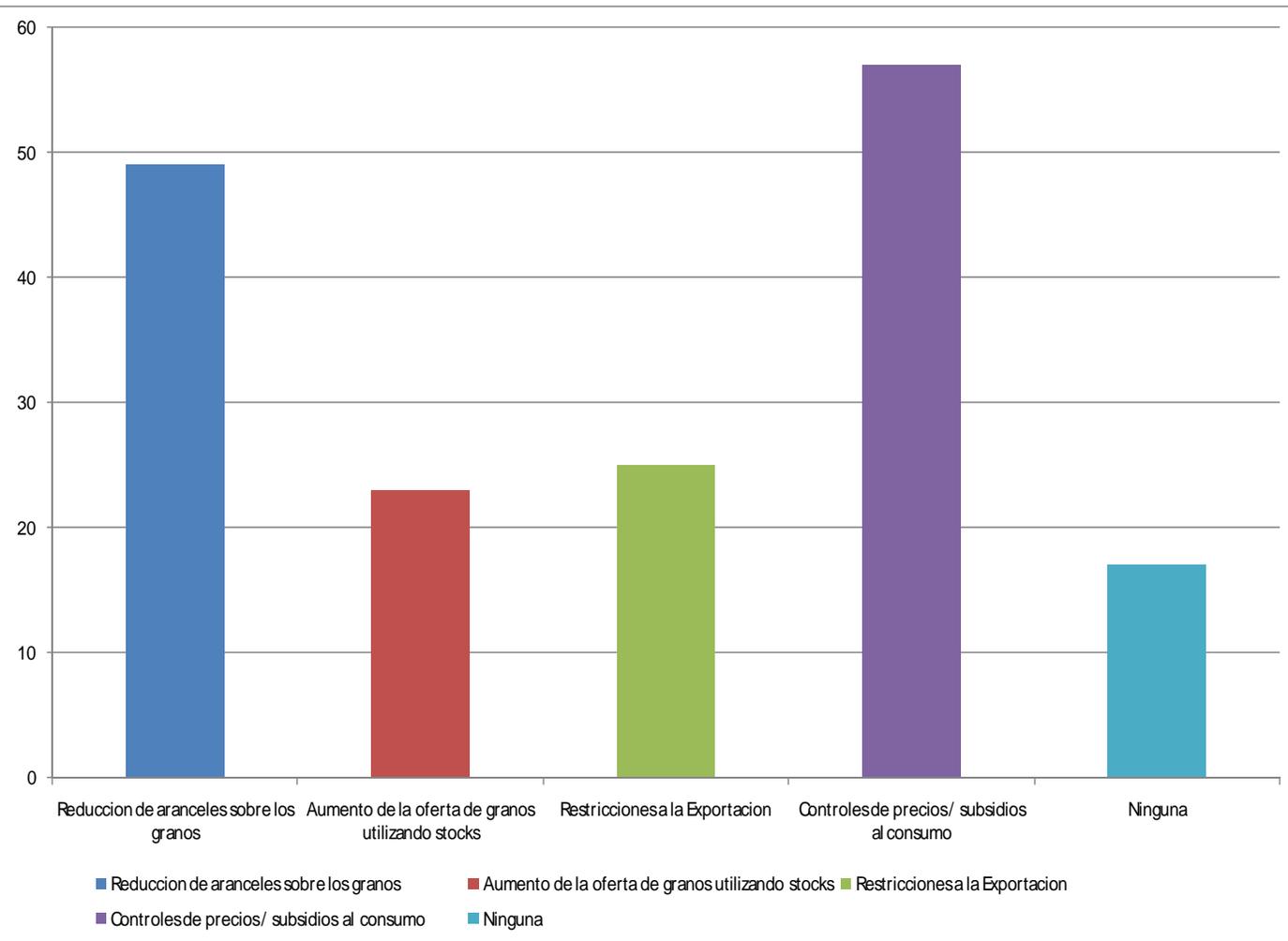
- Los precios de los principales alimentos básicos se mantendrían **entre 15 y 35% en términos reales** por encima de los 90s, al menos hasta la década siguiente.
- Los principales think tanks **coinciden en este horizonte de precios alimenticios elevados y sostenidos.**

Inflación anualizada en el mundo-2008



- Los impactos de la agflación sobre la inflación global han sido proporcionalmente **mayores** en países en desarrollo cercanos al **pleno empleo** y con **políticas monetarias y fiscales expansivas**, como la **Argentina, Venezuela y Rusia**, entre otros.

Acciones de política para enfrentar la inflación de alimentos en países en desarrollo (%)



- De acuerdo a OCDE-FAO (2008), **25% de países en desarrollo** han adoptado medidas de **restricción a la exportación.**

- Las **medidas más usadas (+50%): subsidios al consumo y controles de precios**

- **Argentina se distingue por gravar más productos, con mayores alícuotas y por más tiempo.**

Los pros y contras de las retenciones

Los argumentos en contra

- No son el impuesto ideal
- Las cuotas y medidas administrativas son peores
- Perjudican la inversión, el crecimiento y los precios en el mediano plazo.

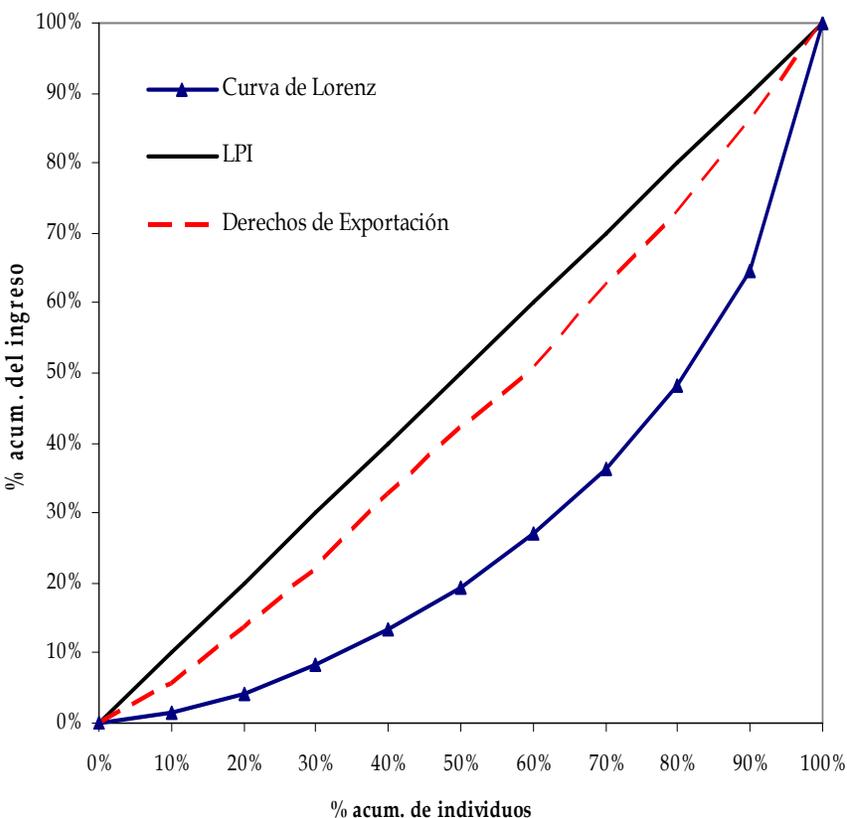
Los argumentos a favor

- La “maldición” de los recursos naturales / paradoja de la abundancia / “enfermedad holandesa”
- Ser un “país grande”
- Controlar la inflación
- Las retenciones son un instrumento distributivo
- El argumento fiscalista

Son un instrumento distributivo

Curvas de concentración de los subsidios

Distribución del subsidio al consumo derivado de la aplicación de derechos de exportación



| decil | Distribución del subsidio | En % del Ingreso |
|--------------|---------------------------|------------------|
| 1 | 5.8% | 11.3% |
| 2 | 7.8% | 8.2% |
| 3 | 8.4% | 7.1% |
| 4 | 10.8% | 6.4% |
| 5 | 9.3% | 5.8% |
| 6 | 8.3% | 5.3% |
| 7 | 12.1% | 4.9% |
| 8 | 10.2% | 4.3% |
| 9 | 13.2% | 3.7% |
| 10 | 14.0% | 2.7% |
| Total | 100.00% | 4.71% |

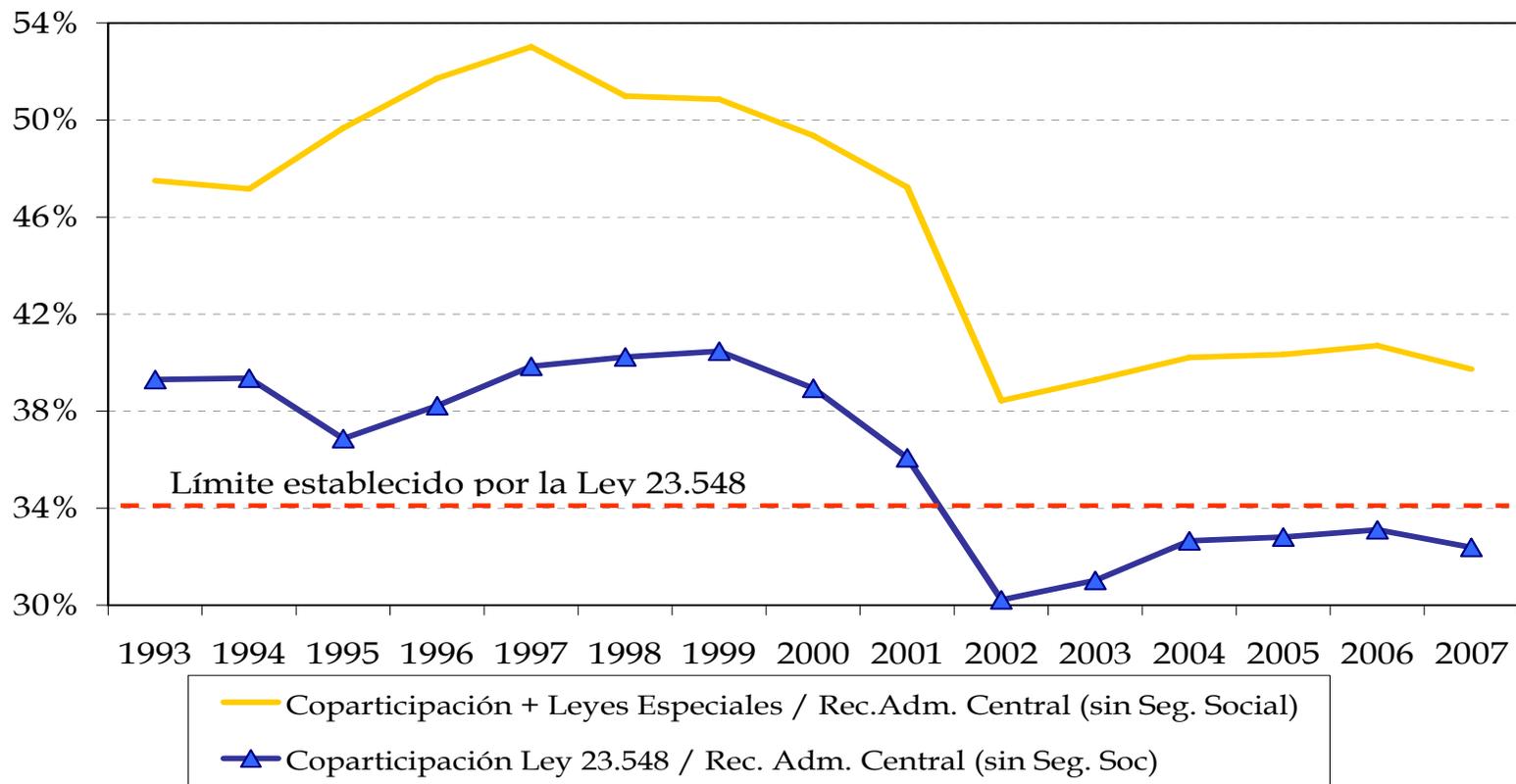
Fuente: Elaboración de CIPPEC en base a ENGH 1996, EPH 4Trim 2006 y AFIP.

La economía política de las retenciones

- El proceso de formación de políticas públicas:
 - los actores que están, los que no y las reglas de juego formales e informales
- Las retenciones y el Congreso:
 - Código Aduanero, Constitución, Resoluciones, etc.
- La dimensión federal

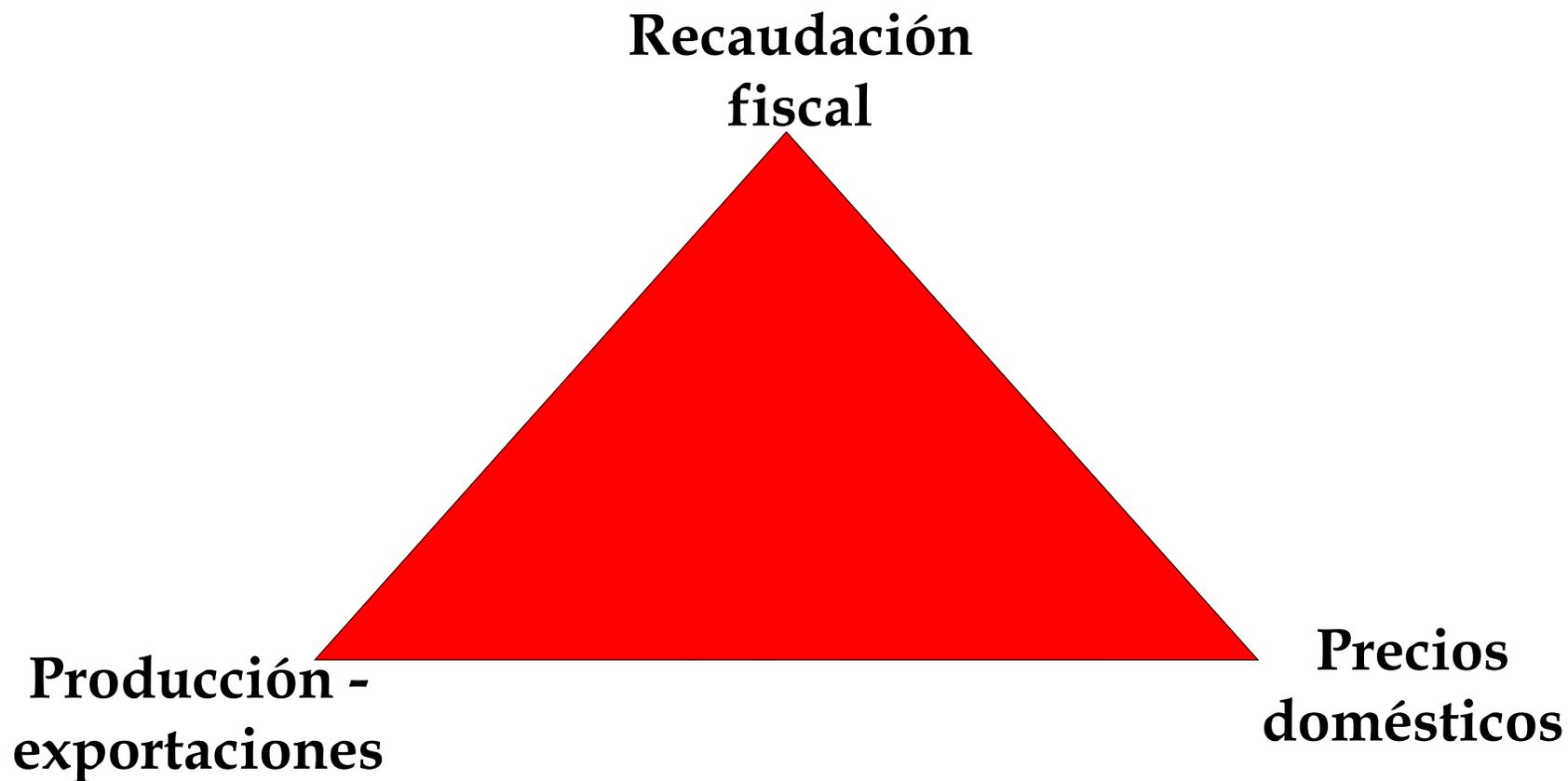
La caída de la coparticipación como porcentaje de la recaudación

Transferencias automáticas / Recaudación Administración Central



Fuente: CIPPEC sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación

El triángulo del debate sobre las retenciones



Conclusiones

- Las retenciones tienen sus pro y sus contras, pero las condiciones actuales **justifican su mantenimiento, al menos en el corto plazo.**
- Pero **no representan un modelo de desarrollo para la Argentina**
- Es necesario un **esquema integral de políticas para poder dar respuesta a múltiples objetivos (antiinflacionarios, crecimiento y mejoras sociales)**
- La experiencia internacional: sólo se han aplicado **ante bruscos cambios en precios relativos. Subsidios al consumo y controles de precios son más frecuentes.**
- La experiencia histórica argentina: utilizadas luego de devaluaciones y **gradualmente eliminadas ante la apreciación del tipo de cambio real.**
- Post-convertibilidad: **divorcio entre las políticas públicas de corto plazo y los objetivos de largo plazo.**
- Las medidas de restricción a las exportaciones **son eventualmente contraproducentes, perjudican a la producción y a la inversión.** Ej. ganadería y la cadena del trigo.

Conclusiones (cont.)

- Más que medidas compensatorias con alto costo fiscal, es preciso **mejorar la productividad** agropecuaria, en especial de productos clave en la canasta alimenticia.
- Es **necesario reducir gradualmente el peso de las retenciones**, reemplazándolas por Ganancias, Bienes Personales e Impuestos a la Propiedad.
- Es preciso una **política de largo plazo para el sector agropecuario**, en el contexto de las ingentes necesidades sociales y la **oportunidad histórica** del presente horizonte de precios internacionales.
- La **opción hoy no es retenciones si o retenciones no**.
- Sino cómo lograr diseñar consensual e institucionalmente un **conjunto de políticas consistentes que no perjudiquen a la producción y la inversión en el sector agropecuario y que protejan a los más pobres**.