

Documento de Trabajo N° 14

**LAS RETENCIONES SOBRE LA MESA
Del conflicto a una estrategia de desarrollo**

Lucio Castro y Luciana Díaz Frers

Agosto 2008

Versión final, revisada y comentada

Índice de contenidos

Resumen ejecutivo	4
Agradecimientos	4
1. Introducción.....	5
2. ¿Qué son las retenciones?.....	6
3. Las retenciones en la Argentina	6
La larga historia de las retenciones (del siglo XIX a la crisis de la convertibilidad)...	6
Las retenciones en la postconvertibilidad (de 2002 al presente)	9
La creciente importancia de las retenciones en el erario fiscal	14
Estimaciones sobre los efectos socioeconómicos de las restricciones a las exportaciones en la Argentina.....	15
Cómo llegamos a este difícil presente	16
4. Crisis alimenticia y retenciones en el mundo.....	18
¿Precios altos de los alimentos por más de una década?	20
Reteniendo los alimentos: una visión global.....	22
5. Los argumentos en contra y a favor	23
Nocivas para el crecimiento: efectos estáticos y dinámicos	24
Hay impuestos menos distorsivos y más equitativos	24
Las cuotas de exportación y las medidas administrativas son peores que las retenciones	25
La “enfermedad holandesa” y la “maldición de los recursos naturales”	26
Ser un “país grande”	28
Controlar un aumento de precios	29
Las retenciones son un instrumento distributivo	30
El argumento fiscalista	31
6. La economía política de las retenciones	32
El proceso de formación de políticas.....	32
Las retenciones y el Congreso	34
La cuestión federal	34
7. Conclusiones	37
8. Bibliografía citada	40

Anexos

Anexo 1: Ilustración grafica de los efectos económicos de las retenciones.....	43
Anexo 2a: Políticas implementadas por países en desarrollo en respuesta a la inflación de alimentos, 2007-2008.....	45

Anexo 2b: Retenciones y otras medidas de política a la inflación de alimentos (en detalle)	47
Anexo 3: La Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA).....	49

Índice de gráficos y tablas

Gráfico 1: Evolución de las retenciones como porcentaje del gasto público y el tipo de cambio real. 1864-1936 / 1964-2004	7
Gráfico 2: Equivalente recaudación por derechos de exportación como porcentaje del gasto total (tipos de cambio diferenciales) y tipo de cambio real, 1933-1955	7
Gráfico 3: Aranceles de exportación a los principales productos alimenticios, precios internos mayoristas agrícolas, precios internacionales de granos y oleaginosas y tendencia del gasto público real (Enero 2002=100)	10
Gráfico 4: Ejercicio de simulación de precios de la soja según Resolución 125/2008 y Resolución 64/2008.....	11
Gráfico 5: Alícuotas de las retenciones por capítulo del nomenclador arancelario común del MERCOSUR. Promedios simples y ponderados por exportaciones (en porcentajes)	12
Gráfico 6: Participación de los derechos de exportación en la recaudación total, las exportaciones totales y el PBI (en porcentajes)	15
Gráfico 7: Índice real agregado de precios de alimentos	18
Gráfico 8: Índices de precios FAO de los principales productos alimenticios (2001=100)	19
Gráfico 9: Inflación anualizada en el mundo, 2008	20
Gráfico 10: Proyecciones de precios reales de los principales productos alimenticios, 2007-2017	20
Gráfico 11: Políticas implementadas para enfrentar la inflación de los precios de los alimentos en países en desarrollo (en porcentajes)	23
Tabla 1: Distribución del subsidio al consumo derivado de la aplicación de derechos de exportación.....	30
Gráfico 12: Curvas de concentración de los beneficios de los derechos de exportación	31
Gráfico 13: La caída de la coparticipación como porcentaje de la recaudación	35
Información sobre los autores e institucional.....	51

Resumen ejecutivo

Las retenciones se han situado en el centro del debate y del conflicto que enfrenta a la Argentina desde marzo de 2008. Esta disputa adquirió ribetes dicotómicos alrededor del eje “retenciones sí, retenciones no”. Este documento propone un recorrido más amplio. Buca en la larga historia argentina en materia de derechos de exportación, examina en detalle la experiencia de la postconvertibilidad a la luz de las experiencias internacionales y analiza los argumentos esgrimidos a favor y en contra de este tributo.

Las principales conclusiones son las siguientes: (a) las retenciones no son un buen impuesto y deben ser reemplazadas gradualmente por tributos menos distorsivos y más equitativos; (b) debe discutirse una estrategia de desarrollo que apunte en forma coherente a incentivar a la producción agropecuaria y, al mismo tiempo, a proteger a los más pobres; (c) la Argentina es el único de los grandes exportadores mundiales de alimentos que aplica retenciones a casi todos los productos agropecuarios, con alícuotas tan elevadas y por periodos tan prologados de tiempo; (d) la experiencia histórica argentina sugiere que las retenciones han sido eventualmente desmanteladas ante escenarios de inflación elevada y apreciación cambiaria creciente como el periodo abierto desde fines de 2005 hasta la actualidad ; (e) más que medidas compensatorias con alto costo fiscal es preciso incrementar la productividad rural; y (f) el conflicto entre el Gobierno nacional y sector agropecuario disparado en marzo de 2008 es explicado en gran parte por las falencias del sistema político argentino para procesar políticas públicas en forma institucionalizada y consensuada.

Agradecimientos

Agradecemos los valiosos comentarios de Miguel Braun, Nicolás Ducoté, Axel Rivas, Antonio Cicioni, Gabriel Filc, Daniela Dborkin, Germán Feldman, Julio Nogués, Ramiro Costa, Ramiro Castiñeira y Alberto Musalem, a quienes eximimos de cualquier error u omisión. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las posiciones de los comentaristas ni del Consejo de Administración de CIPPEC.

1. Introducción

Las retenciones o derechos de exportación son un impuesto a los bienes y servicios exportados que recauda la Aduana. Casi desde sus primeros pasos como país, la Argentina ha tenido una larga historia con este tributo, si bien su importancia relativa se encuentra hoy en niveles similares a los máximos históricos alcanzados durante el siglo XX. Este impuesto se ha situado en el centro del debate y del conflicto que enfrenta al país desde marzo de 2008. Alrededor de esta disputa aparecen cuestiones vitales para el desarrollo de la Argentina como la coparticipación de los ingresos tributarios a las provincias, la estrategia para aprovechar la presente bonanza internacional de los precios de los alimentos, las políticas para atenuar los impactos negativos de las subas de precios alimenticios sobre los sectores de menores ingresos, la existencia o no de un modelo de desarrollo de país y las modalidades del proceso de formación de las políticas públicas en el país, entre los temas más centrales.

Nuestra proposición fundamental es que no es posible entender las retenciones y proponer medidas de política que permitan salir de la compleja situación actual sin la comprensión de dos cuestiones centrales. Por un lado, la experiencia histórica argentina e internacional con este instrumento de política comercial externa. Y, por otro lado, la relación de la política de retenciones con el conjunto de políticas económicas vigentes en el país, sobre todo las vinculadas con la política fiscal, monetaria, cambiaria y social, y de otras regulaciones y políticas que afectan al sector agropecuario.

De esta proposición eje se desprende, a su vez, una premisa central: lo importante hoy no es estar a favor o en contra de las retenciones sino comprender la necesidad de una política integral que apunte a múltiples objetivos en forma consistente con las políticas macroeconómicas y sociales, sobre todo de lucha contra la inflación y la pobreza. Un segundo corolario es que el proceso político a través del cual se deciden e implementan las políticas públicas es crucial. La virulencia del conflicto entre el Gobierno nacional y el agro evidencia falencias del sistema político argentino para debatir, decidir e implementar decisiones de política pública en forma institucional, consensuada y que tomen en cuenta los intereses de las partes involucradas. Por ello, la decisión de enviar el proyecto de ley sobre las retenciones al Congreso Nacional, más allá de ciertas formalidades cuestionables, fue un importante avance.

Desde esta perspectiva de análisis, este trabajo propone un recorrido más amplio al comúnmente visitado en este agitado debate. Plantea, primero, bucear en la historia de las retenciones en la Argentina previa a 2002, con el objeto de encontrar algunas claves para entender el complejo presente que enfrentamos hoy. Este examen histórico es el puntapié para incursionar de lleno en nuestro pasado más cercano y en las aguas agitadas del presente, al analizar la evolución y características de las retenciones y otras políticas de restricción a las exportaciones impulsadas en el período de la postconvertibilidad. Luego, se analiza la experiencia argentina reciente a la luz de la experiencia internacional. Una vez transitado, si bien en forma breve, este sinuoso camino, se examinan los argumentos esgrimidos habitualmente en favor y en contra de la aplicación de los derechos de exportación. El trabajo finaliza con la presentación de las principales conclusiones.

2. ¿Qué son las retenciones?

Las retenciones o derechos de exportación son impuestos a las exportaciones que recauda la Aduana cuando se liquidan los ingresos por los bienes y servicios exportados. Existen otras formas de gravar a las exportaciones con efectos económicos similares. Una de ellas, utilizada históricamente en la Argentina, es el sistema de tipos de cambio múltiples, mediante el cual se les paga a los exportadores menos por sus divisas que lo que se les cobra a los importadores. Una forma análoga de gravar exportaciones selectivamente es la de gravar las ganancias diferenciales de monopolios de exportación (el petróleo es un típico ejemplo).

En teoría, la aplicación de retenciones tiene varios efectos económicos. Por un lado, reduce el precio percibido por los exportadores. Ello disminuye la rentabilidad empresarial, lo cual desincentiva -en el margen- la producción, la inversión y las exportaciones del bien gravado, en especial cuando las alícuotas aplicadas son elevadas. Por otro lado, las retenciones trasladan parte de las ganancias de las empresas exportadoras a las arcas del Estado. Además, contribuyen a reducir el precio doméstico del bien gravado, de forma tal que benefician a los consumidores locales.¹ Si se da el caso que los bienes sobre los cuales recaen las retenciones representan una porción significativa de la canasta de consumo (como podrían ser los alimentos), la reducción del precio podría contribuir a mejorar la distribución del ingreso hacia los sectores de menores recursos.

Pero ninguna historia es tan simple como parece a primera vista. En las siguientes secciones, se analiza la historia de las retenciones en la Argentina, su utilización actual tanto en nuestro país como en el mundo, los argumentos en favor y en contra, así como su vinculación con otros debates de gran relevancia, como por ejemplo, las discusiones sobre el federalismo fiscal argentino.

3. Las retenciones en la Argentina

Es difícil entender el presente sin tener una idea clara de la trayectoria histórica que nos llevó a la situación actual. En esta sección repasamos la historia de las retenciones y otras medidas de restricción a las exportaciones, antes de sumergirnos en el análisis de su evolución y características en el presente inmediato: la Argentina postconvertibilidad.

La larga historia de las retenciones (del siglo XIX a la crisis de la convertibilidad)

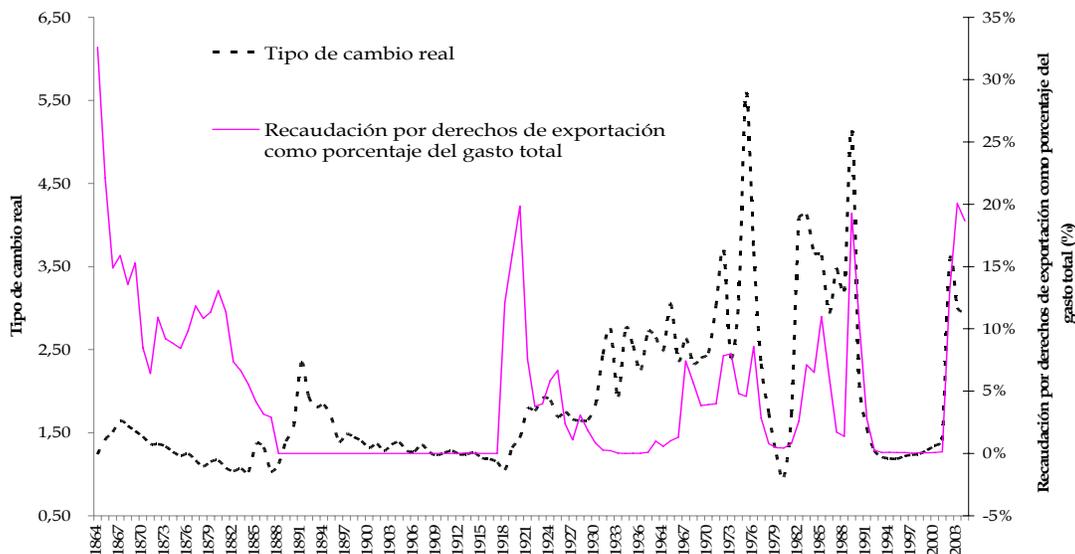
La Argentina cuenta con una prolongada experiencia en la imposición de retenciones. El Gráfico 1 brinda una perspectiva histórica de esta larga experiencia y compara su evolución -como porcentaje del gasto público- con una variable macroeconómica que ha estado estrechamente unida con sus repetidas fases de implantación y eliminación: el tipo de cambio real.

Durante el siglo XIX, los derechos de exportación y los aranceles a la importación fueron las principales fuentes de recursos tributarios del fisco nacional (Alemann, 1981). Pero a medida que la estructura tributaria se diversificó, los impuestos al comercio exterior perdieron importancia relativa.

¹ El Anexo 1 presenta una representación gráfica de los efectos económicos de las retenciones.

Entrado el siglo XX, en 1918 los derechos de exportación representaban 16,5% de la recaudación federal de impuestos. Llegaron a un pico de casi 20% de la recaudación en 1920, para desaparecer completamente en 1933.

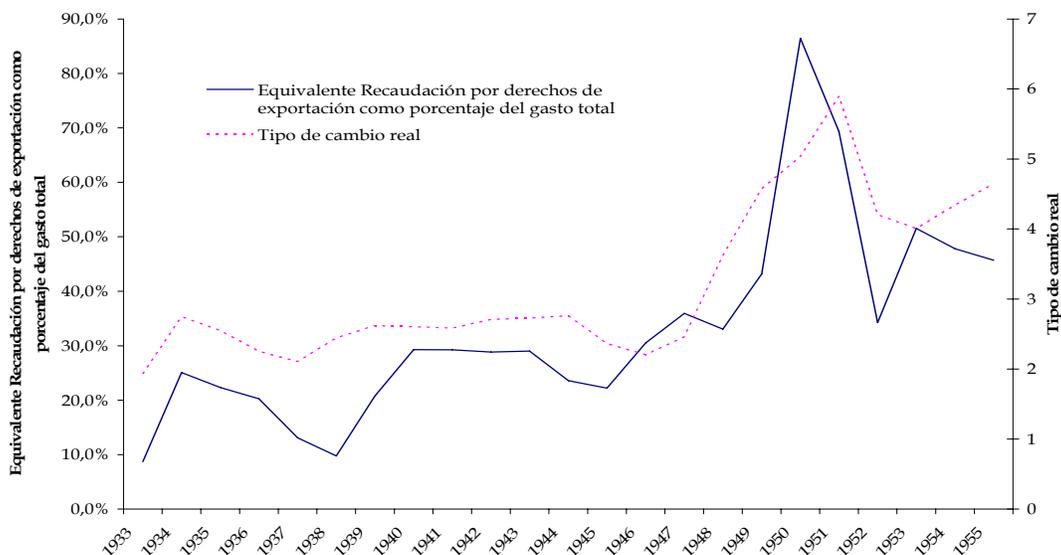
Gráfico 1: Evolución de las retenciones como porcentaje del gasto público y el tipo de cambio real. 1864-1936 / 1964-2004



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Ferreres (2005).

A partir de ese momento, las retenciones fueron reemplazadas por tipos de cambio múltiples con valores menores para las exportaciones del sector agropecuario que para las industriales (Nogués et ál., 2007). El Gráfico 2 ilustra la relación entre este instrumento de política equivalente a las retenciones y el tipo de cambio real para el periodo 1933-1955.

Gráfico 2: Recaudación tipos de cambio diferenciales como porcentaje del gasto total (1933-1955)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Ferreres (2006).

Durante el primer gobierno de Juan Domingo Perón, se creó el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) con el objeto que el Estado pudiera captar los beneficios de los elevados precios internacionales de la Segunda Guerra Mundial y mantener los precios domésticos de los alimentos en niveles reducidos. Con ello se pretendió además financiar el desarrollo industrial, en especial el vinculado con la industria liviana de bienes de consumo masivo.

Con el fin de la experiencia peronista en 1955, y luego de una fuerte devaluación, se volvieron a implementar retenciones a las exportaciones agropecuarias, al tiempo que se instauró un complejo sistema de tipos de cambio múltiples y se establecieron precios legales (aforos) para determinar la proporción de divisas que los exportadores debían vender en el mercado oficial de cambios. Sin embargo, hacia 1958 las retenciones habían prácticamente desaparecido, a medida que la inflación había erosionando los efectos de la devaluación inicial.

En 1959 se repitió la historia. Tras la abolición del sistema de tipos de cambio múltiples, una nueva devaluación llevó a la reimplantación de retenciones a las exportaciones agrícola-ganaderas. Pero, como consecuencia de la creciente inflación y de la consiguiente apreciación del tipo de cambio real, las retenciones fueron nuevamente eliminadas en 1962. Así se dieron dos ciclos consecutivos de apenas tres años en los que las alícuotas de retenciones alcanzaron un pico tras la devaluación, para caer a medida que la inflación apreciaba la moneda doméstica en términos reales, tal como se observa en el Gráfico 1.

En abril de 1962, ni bien se liberó el tipo de cambio, fue una de las pocas ocasiones en la historia argentina en la que no se impusieron retenciones y se pasó a un tipo de cambio ajustable periódicamente. En 1967, se volvió al tipo de cambio fijo tras una devaluación de 40%. Nuevamente se fijaron impuestos y retenciones a las exportaciones tradicionales de entre 20 y 25%, que fueron reduciéndose a medida que la inflación apreciaba el tipo de cambio real. Sin embargo, las alícuotas de las retenciones se mantuvieron en niveles elevados hasta 1970 con el objeto de contener la inflación y frenar las expectativas devaluacionistas.

En la década del ochenta, se acentuó el uso coyuntural de las retenciones. En octubre de 1984, se devaluó la moneda nacional 6%, al tiempo que se incrementaron en seis puntos los derechos de exportación y se redujeron los reembolsos de los productos exportados. En junio de 1985, se produjo una nueva devaluación de 18%, y se volvieron a aumentar las retenciones y a reducir los reintegros a la exportación. Hacia mediados de 1987, y en paralelo nuevamente con una escalada inflacionaria, las retenciones volvieron a ser eliminadas. Pero se las reemplazó con un impuesto de 2% sobre las ventas de algunos productos agropecuarios.

Durante la década del noventa las retenciones a las exportaciones agropecuarias fueron eliminadas gradualmente. Por ello, esta década aparece casi como una excepción a la regla histórica, hecho posiblemente vinculado al atraso cambiario imperante en gran parte de este período, así como a la adopción de políticas más aperturistas con respecto al comercio exterior.

Tras la devaluación de enero de 2002, y como se analiza luego, se impusieron nuevamente retenciones a las exportaciones. El objetivo era captar las rentas extraordinarias generadas por la devaluación y, con ello, cubrir necesidades de recaudación fiscal suscitadas

tras la emergencia económica. Además se buscaba impedir aumentos en los precios internos, especialmente de productos sensibles de la canasta de consumo.

En síntesis, a lo largo de todo el siglo XX y en los albores del siglo XXI las retenciones han sido utilizadas en la Argentina tras importantes devaluaciones cambiarias, producidas a su vez por las sucesivas crisis fiscales y de la balanza de pagos. También fueron factores decisivos a la hora de imponer retenciones o instrumentos similares con los tipos de cambio diferenciales los precios internacionales de los productos exportables y la rentabilidad relativa de los sectores, en particular del sector agropecuario. Este tributo fue utilizado fundamentalmente con fines recaudatorios, distributivos y para moderar el aumento de precios internos generado por las devaluaciones de la moneda nacional.

Este buceo en la larga historia de la Argentina con la aplicación de derechos de exportación posee una gran relevancia para entender el presente, en un contexto de inflación elevada y creciente, que incide cada vez más sobre los costos empresarios, y que por lo tanto, abre amplios interrogantes acerca de la sustentabilidad de estas medidas de política económica en el mediano plazo.

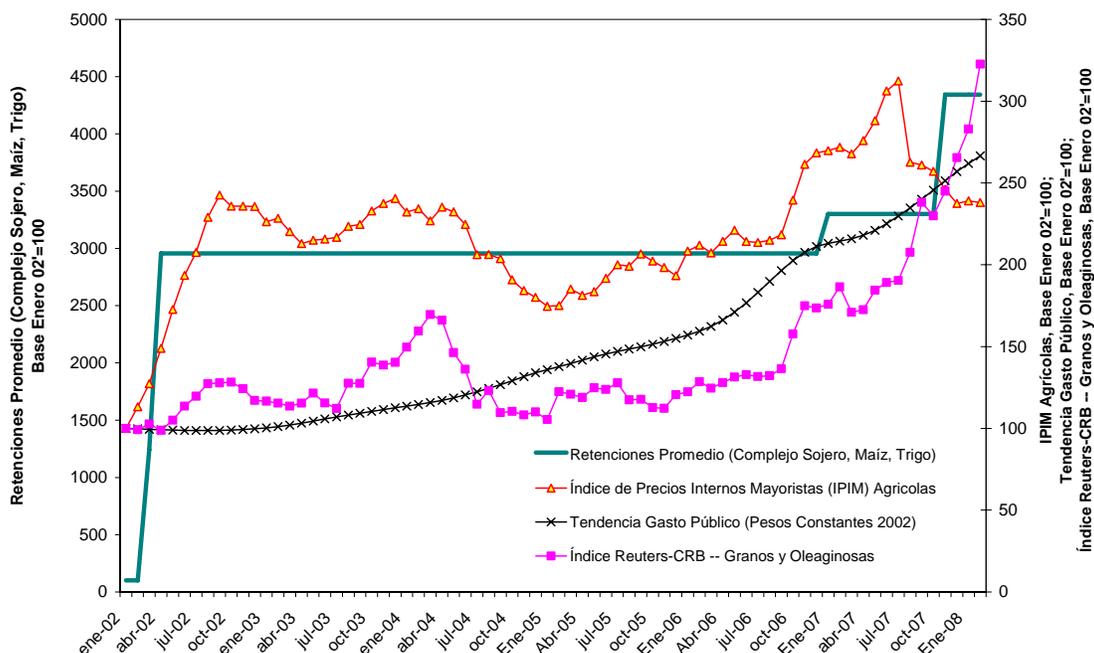
Las retenciones en la postconvertibilidad (de 2002 al presente)

Surgidas de la aguda crisis fiscal y social que azotó a la Argentina a fines de 2001 y durante 2002, las retenciones y otras medidas de restricción a las exportaciones han sido uno de los pilares del actual modelo económico. Poco después de la devaluación del peso en enero de 2002, y en el contexto de una compleja situación fiscal, el Ministerio de Economía y Producción de la Nación (MEyP) estableció un derecho de exportación o retención de 10% sobre una amplia lista de bienes agropecuarios y energéticos, y de 5% sobre el resto de los productos exportados por la Argentina². Sucesivas reformas llevaron la estructura de derechos de exportación a un sistema de siete tasas: 5, 10, 15, 20, 25, 27,5 y 45%. Las seis primeras tasas eran aplicadas fundamentalmente sobre las exportaciones de la cadena agroindustrial y la última alícuota, sobre combustibles como el gas natural y el petróleo.

El Gráfico 3 presenta en forma simplificada los cambios introducidos en las tasas de las retenciones a los principales productos alimenticios, junto con la evolución de los índices de precios domésticos e internacionales de esos productos, y la tendencia del gasto público total en términos reales desde 2002 hasta la actualidad. Se observa, primero, que tras la devaluación se impusieron retenciones. Los precios domésticos aumentaron fuertemente durante los primeros nueve meses de 2002, para luego recorrer un camino casi paralelo al de los precios internacionales. A partir de finales de 2006, los precios internacionales volvieron a escalar vigorosamente, presionando los precios domésticos en una economía que se acercaba a los límites de utilización de su capacidad instalada. Sumado a ello, a fines de 2007 se celebraron las elecciones presidenciales, factor que contribuyó a una significativa aceleración del gasto público en términos reales (cuya tendencia puede verse en la línea negra con cruces del Gráfico 3). La necesidad de financiar un gasto público creciente, junto a precios internacionales en suba y un nivel de inflación en aceleración allanaron el camino hacia la decisión de elevar fuertemente las retenciones a las exportaciones agropecuarias.

² Resolución MEyP 11/2002.

Gráfico 3: Aranceles de exportación a los principales productos alimenticios, precios internos mayoristas agrícolas, precios internacionales de granos y oleaginosas y tendencia del gasto público real (Enero 2002=100)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de diversas fuentes. A saber: para los aranceles de exportación a los productos derivados de la soja (poroto de soja, aceite y *pellets*), CIARA (<http://www.ciaracec.com.ar>), y para el resto de los productos (maíz y trigo), Resolución MEyP 125/2008 para el período de marzo de 2008 a la actualidad; Resoluciones MEyP 368/2007 y 369/2007 para el período de noviembre de 2007 a febrero de 2008; Resolución MEyP 10/2007 para el período de enero de 2007 a octubre de 2007; Resolución MEyP 35/2002 para el período de abril de 2002 a diciembre de 2006; Resolución MEyP 11/2002 para el período del 5 de marzo al 6 de abril de 2002; y Resolución MEyP 967/1999 para el período de 2001 a febrero de 2002. Para la serie de gasto público real, Secretaría de Hacienda e INDEC. Para el IPIM agrícola, INDEC.

El 12 de marzo de 2008, el Ministerio de Economía introdujo un nuevo régimen de aranceles móviles a las exportaciones que, por un lado, volvía a elevar significativamente las alícuotas promedio aplicadas a los productos agroindustriales y, por otro lado, introducía un sistema de ajuste automático de las retenciones ante variaciones en los precios internacionales³, que imponía de hecho un techo máximo a los precios de los productores.

El Gráfico 4 simula los efectos del régimen de retenciones móviles para distintos precios internacionales por tonelada de soja. En primer lugar, se observa que a partir de cierto nivel de precios –representado en el gráfico por la línea punteada vertical sobre los US\$ 600 por tonelada- el precio interno percibido por el productor permanecía prácticamente constante⁴, lo que le quitaba sentido a la existencia de un mercado de futuros⁵. En segundo lugar, también es posible apreciar que a partir de ese nivel de precios, el Fisco se apropiaba de más de 95% del aumento marginal en el precio internacional de la soja, es

³ Resolución MEyP 125/2008. El texto completo se encuentra disponible en www.infoleg.gov.ar.

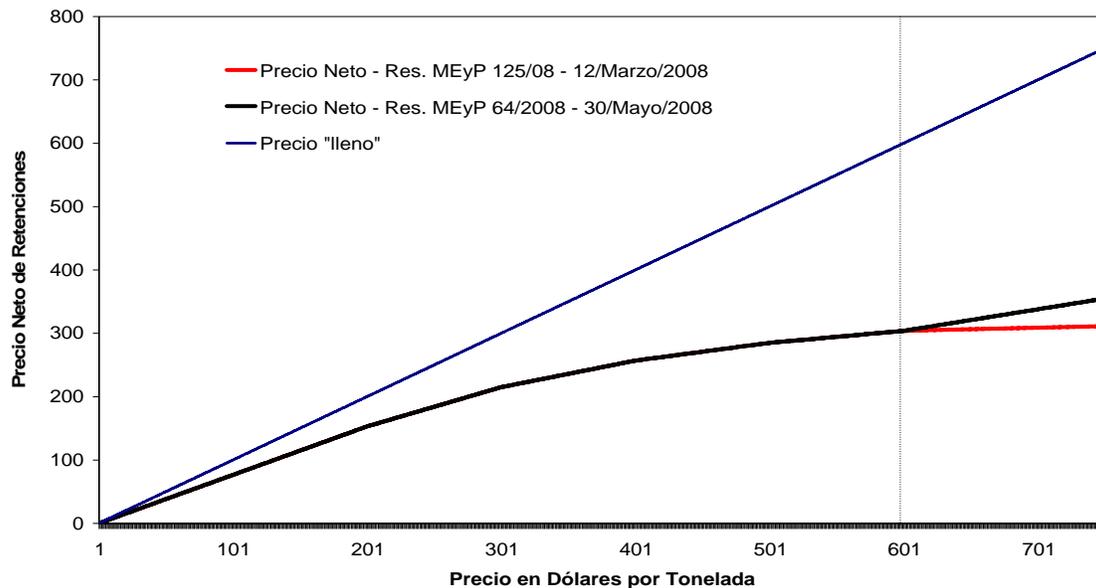
⁴ En términos técnicos, a partir de un precio de US\$ 600 por tonelada, la alícuota marginal se eleva y reduce casi totalmente los aumentos marginales en el precio percibido por el productor del producto gravado (en este caso, la soja).

⁵ El mercado de futuros es un mercado de contratos de venta para una fecha futura, en este caso de productos agrícolas, en el cual los precios y cantidades son prefijados entre el oferente y el demandante.

decir, el productor sólo recibía cinco centavos por cada dólar de incremento en el precio de la oleaginosa.

Como consecuencia del paro y movilización rural desatado el 13 de marzo de 2008, que surgió como reacción al fuerte aumento en las alícuotas que implicaba esa reforma, el Ministerio de Economía anunció el 29 de mayo una modificación al régimen de retenciones⁶. La nueva medida, si bien mantenía el sistema de aranceles móviles frente a fluctuaciones en los precios internacionales reducía marginalmente, el techo máximo impuesto a los precios percibidos por los productores. El Gráfico 4 también ilustra –en la línea “Precio neto - Resolución MEyP 64/2008”- este cambio marginal en el techo máximo de los precios para el caso de la soja.

Gráfico 4: Ejercicio de simulación de precios de la soja según Resolución 125/2008 y Resolución 64/2008



Nota: El precio “lleno” representa el precio percibido por el productor en ausencia de las retenciones (precio FOB menos flete). La distancia entre la curva de retenciones y el eje horizontal representa lo percibido por el exportador y la distancia entre la curva de retenciones y la línea de 45 grados representa la retención aplicada por el Estado.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Infoleg (2008) y fuentes periodísticas.

Las modificaciones de mayo último también introducían un sistema de retenciones diferenciadas, es decir, menores para los pequeños y medianos productores agropecuarios, los más perjudicados por el aumento de las retenciones dada su reducida escala. Sin embargo, las dificultades prácticas para definir qué es un pequeño y mediano productor de manera uniforme, dada la alta heterogeneidad del sector agropecuario argentino, han llevado a algunos analistas a calificar estas medidas como de “dudosa aplicabilidad”⁷.

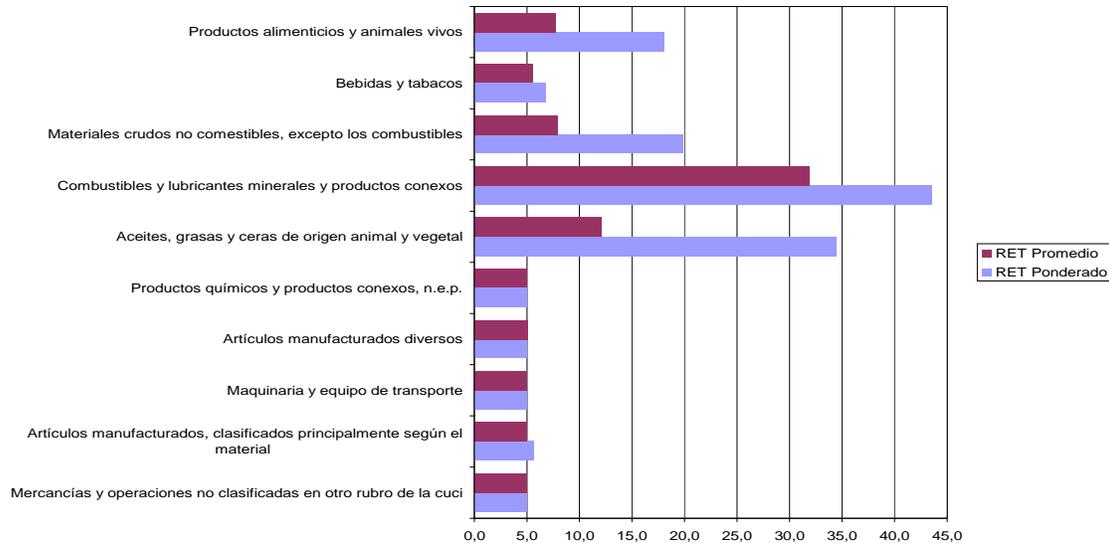
El Gráfico 5 examina la estructura de las retenciones que ha resultado de los sucesivos aumentos en las tasas promedio para distintos grupos de productos. Se aprecia que las retenciones tienen una estructura escalonada que penaliza con promedios más elevados a los

⁶ Resolución MEyP 64/2008. El texto completo está disponible en www.infoleg.gov.ar

⁷ Entre ellos, Arceo y González (2008).

productos primarios y energéticos que a las manufacturas de origen agropecuario (MOA) y a las manufacturas de origen industrial (MOI).

Gráfico 5: Alicuotas de las retenciones por capítulo del nomenclador arancelario común del MERCOSUR. Promedios simples y ponderados por exportaciones (en porcentajes)



Nota: el promedio ponderado fue calculado utilizando las exportaciones por producto.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de SAGPYA (2008) y CIRA (2008).

Además del sistema de retenciones, a partir de 2002 la Argentina impuso precios oficiales, medidas de control administrativo (MAD) y restricciones cuantitativas o cuotas a la exportación (CEX) a un gran número de productos alimenticios. El sistema de precios oficiales fijado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) fue creado en forma paralela a la implementación de las retenciones a partir de 2002. El sistema abarca un numeroso grupo de productos agrícolas, tales como el trigo, maíz, sorgo, malta, arroz, girasol, aceite de soja y sus derivados, entre otros. El objetivo es evitar las maniobras de subfacturación de los volúmenes exportados en el cobro de las retenciones. Por su parte, las CEX y las MAD han estado mayormente enfocadas en dos cadenas agroalimentarias sensibles por su peso en la canasta básica de alimentos y, por lo tanto, por su incidencia en la pobreza e indigencia: la ganadería y el trigo⁸.

En el caso de la ganadería, ante un fuerte y súbito aumento en los precios internos, el Gobierno nacional resolvió el 8 de marzo de 2006 la suspensión de las exportaciones por 180 días, con la excepción de las ventas externas que se realizaban dentro de la cuota Hilton⁹. Tal como con las retenciones, el objetivo buscado era frenar la suba de precios domésticos y

⁸ Por ejemplo, los productos derivados del trigo tienen un peso de 16,3% en la Canasta Básica Alimentaria y 7,5% en la Canasta Básica Total. Ver Nogués et ál. (2007).

⁹ La cuota Hilton ha sido llamada la "piedra preciosa de las exportaciones de carne" (Nogués et ál. 2007). Es una cantidad fija de importaciones de carne vacuna que admite la Unión Europea (UE) de países extracomunitarios. La Argentina tiene asignada alrededor de 48% de la cuota, lo que supone unas 28.000 toneladas anuales. Dado el elevado precio promedio de las ventas cármicas dentro de la cuota -de alrededor de U\$S 7.211 la tonelada en 2004- y la altísima protección arancelaria extra-cuota de la UE, la cuota Hilton representa una significativa renta para los productores autorizados para exportar intra-cuota, del orden de los U\$S 74 millones anuales (Nogués et ál. 2006).

moderar, de esa manera, sus efectos negativos sobre la pobreza y la indigencia. Ante la resistencia de los productores de la cadena de la carne, la prohibición de exportación fue reemplazada en mayo de 2006 por una cuota equivalente al 40% del volumen registrado en 2005. Además, se estipuló que todas las operaciones debían consignarse en un Registro de Operaciones de Exportaciones de carne (conocido comúnmente como el "ROE rojo"), que funcionaría en el ámbito de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA)¹⁰. Además del requisito del ROE rojo, la carne se encuentra sometida a un complejo sistema de encajes, que sólo posibilita la exportación del remanente del stock necesario para satisfacer el consumo interno, que es determinado por la ONCCA¹¹.

Vale destacar que estas medidas de restricción de las exportaciones no fueron tan efectivas como se esperaba para reducir los precios de la carne, que aún se encuentran por encima de los niveles previos a 2005¹². La razón primordial es que las carnes para exportación sólo representan menos de un tercio de lo producido y los cortes consumidos internamente son distintos a los exportados. Diversos estudios señalan que el problema estructural de la ganadería es la insuficiente respuesta de la oferta productiva para dar abasto al fuerte aumento que desde 2003 registra la demanda doméstica, fruto de la baja rentabilidad relativa de la actividad ganadera frente a los cereales y oleaginosas, que se retrotrae a la década del noventa y se vincula con el cierre de los mercados externos (Arceo y González, 2008). Esto sugiere que las políticas de restricción de las exportaciones si bien en el corto plazo pueden contribuir a reducir los precios domésticos, en el mediano y largo plazo son contraproducentes, como consecuencia de la caída de la oferta doméstica y el resultante incremento de los precios, especialmente si las alícuotas son muy elevadas o las políticas complementarias, como las CEX y MAD, son excesivamente restrictivas.

El trigo es otro de los productos agrícolas afectados por la aplicación de medidas intervencionistas, tales como las CEX y MAD. De forma similar a lo ocurrido con la ganadería, en mayo de 2006, se dispuso, también ante una fuerte suba de los precios domésticos, el cierre temporal de sus exportaciones. De igual forma, en enero de 2006 se creó el Registro de Operaciones de Exportación de granos (o "ROE verde"), que estipula el registro de todas las operaciones de granos ante la ONCCA. El trigo, además, quedó sometido a un sistema de encajes o cuotas de exportación similar al de la carne, administrado también por esta oficina. En enero de 2007 se establecieron, a modo de compensación, subsidios al consumo interno otorgados a los industriales y operadores que comercializan los derivados del trigo, el maíz, el girasol y la soja. Este aumento en el gasto público fue financiado con un nuevo aumento en las alícuotas de las retenciones a la soja. En marzo de 2007 se dispuso el otorgamiento de compensaciones a los productores que vendieran trigo a los molinos, reconociéndoles el 85% de la diferencia entre el precio de mercado y el precio de referencia oficial¹³.

La ONCCA merece un comentario aparte en esta crónica de la historia reciente de las políticas hacia el sector agrícola, en especial en lo relativo a la asignación de subsidios y compensaciones. La importancia de este organismo de regulación y control del comercio

¹⁰ Nogués et ál. (2007) sugieren que esta medida ha causado importantes demoras en la operatoria exportadora, llegando a funcionar ocasionalmente como una suerte de licencia no automática de exportación. El Anexo 2 provee una descripción en detalle de la historia y funcionamiento de la ONCCA.

¹¹ Para una explicación pormenorizada de este mecanismo, consultar el Anexo 3.

¹² De hecho, de acuerdo a Nogués et ál. (2007), los precios de la carne vacuna en cortes comparables se encuentran por encima de los precios en países productores similares a la Argentina como el caso de Uruguay.

¹³ Nogués et ál. (2007)

agropecuario¹⁴ puede ilustrarse mencionando que la ONCCA otorgó entre el 1 de marzo de 2007 y el 31 de marzo de 2008 poco más de \$1.500 millones en concepto de subsidios y compensaciones a la cadena agroalimentaria¹⁵. Para dimensionar los valores otorgados por la ONCCA hasta julio de 2008, estos subsidios serían equivalentes a 45% del gasto fijado en el Presupuesto Nacional para 2008 en planes sociales de transferencias monetarias (Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, el Seguro de Empleo y el Plan Familias por la Inclusión Social)¹⁶. Más allá de los subsidios, es importante señalar también que la ONCCA tiene en la actualidad amplios poderes discrecionales sobre las exportaciones agropecuarias, en particular para disponer unilateralmente medidas de prohibición o restricción de las ventas externas.

Si bien la carne y el trigo son los productos más perjudicados por las CEX y MAD, otros productos agropecuarios también han sido afectados. Todos los exportadores de granos deben registrarse en el ROE verde, sometiéndose a similares demoras a las experimentadas por los exportadores de carne y trigo.

La creciente importancia de las retenciones en el erario fiscal

La combinación de los sucesivos aumentos en las tasas promedio de las retenciones con una política de tipo de cambio real depreciado y precios internacionales elevados, ha resultado en una participación cada vez más significativa de las retenciones en la recaudación total, que se situó alrededor de 10% entre 2002 y 2007. Sin embargo, los últimos cambios en el régimen de retenciones han llevado esa participación a casi 14% en los primeros tres meses de 2008. Este aumento en el peso de las retenciones se verifica también como porcentaje de las exportaciones totales, que llegaron a representar un máximo de 10,3% en 2007 y 2,5% del Producto Interno Bruto (PIB).

El Gráfico 6 ilustra la creciente importancia de las retenciones para el Fisco, lo cual ha llevado a algunos analistas a alertar acerca de una creciente “dependencia fiscal” y la necesidad de diversificar las fuentes de recaudación¹⁷.

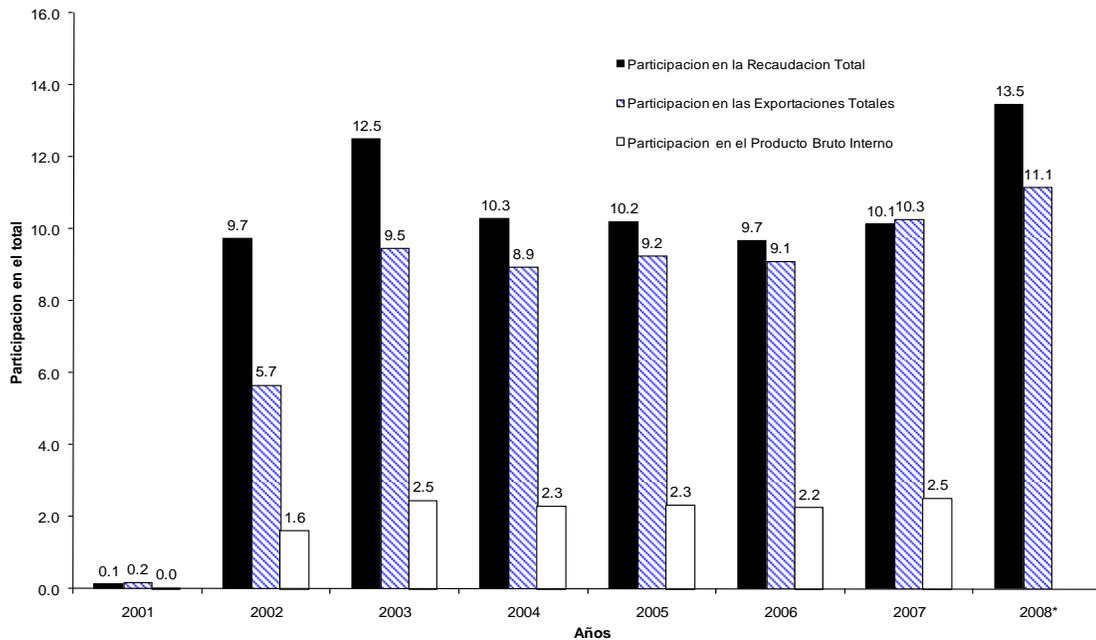
¹⁴ Para un análisis detallado de las crecientes atribuciones de la ONCCA, ver Anexo 3.

¹⁵ Estos valores surgen de información pública provista en la página web de la ONCCA en www.oncca.gov.ar.

¹⁶ Cálculos de CIPPEC sobre la base del Presupuesto Nacional 2008. Como porcentaje de la recaudación por retenciones recaudadas en 2007, los subsidios representan poco más de 7%.

¹⁷ Lavarello y Selva (2008).

Gráfico 6: Participación de los derechos de exportación en la recaudación total, las exportaciones totales y el PBI (en porcentajes)



*Las cifras para 2008 corresponden sólo a los primeros tres meses del año.

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

Estimaciones sobre los efectos socioeconómicos de las restricciones a las exportaciones en la Argentina

A pesar de la controversia y conflicto desatado por el aumento en las alícuotas de los derechos de exportación en la Argentina, resulta llamativa la escasez de estudios que examinen en forma rigurosa sus efectos económicos y sociales. Un repaso somero de dos estudios recientes¹⁸ sorprende por los resultados encontrados, muchas veces contrapuestos.

En cuanto a los impactos sobre los precios domésticos, un extenso estudio de Nogués et ál. (2007) sugiere que la remoción de las retenciones causaría una suba de entre 9,6 y 14% en los precios de la Canasta Básica de Alimentos (CBA). Los efectos sobre las exportaciones agrícolas, según el mismo estudio, serían positivos, con un aumento de entre 1.300 y 2.900 millones de dólares, como consecuencia de los precios más elevados recibidos por los productores agropecuarios.

Más controvertidos son los impactos sobre el PBI. Según el estudio de Nogués et ál. (2007), la eliminación de las retenciones y de otras restricciones a las exportaciones estimularía un aumento del PBI de entre 2,8 y 6%, como consecuencia de la suba en la producción y de las exportaciones agropecuarias, así como por sus importantes eslabonamientos con los sectores industriales y de servicios del país. En contraste, Díaz Bonilla et ál. (2008) encuentran que eliminar estos instrumentos de política resultaría pernicioso para el crecimiento económico, causando una caída de entre 1,7 y 0,9% del PBI.

¹⁸ Nogués et ál. (2007) y Díaz Bonilla et ál. (2008)

Este resultado es explicado fundamentalmente por la suba en la producción de las oleaginosas y los cereales, en detrimento de los segmentos más trabajo-intensivos de la cadena agroindustrial, y la suba en los precios de estos productos para los sectores procesadores. Es conveniente destacar que esta estimación es a su vez explicada por la estructura escalonada que poseen actualmente las retenciones, que penalizan con mayores alícuotas a los sectores primarios, como el oleaginoso y los cereales, que a los sectores agroindustriales.

A pesar de estos resultados, ambos estudios coinciden en que la eliminación de las retenciones y de las cuotas de exportación aumentaría la pobreza en el corto plazo en la Argentina. Sin embargo, difieren en el valor que este aumento asumiría. Para Nogués et ál. (2007), la cantidad de personas bajo la línea de pobreza aumentaría al menos 6,5% en el año posterior a la eliminación, mientras que para Díaz Bonilla et ál. (2008) se elevaría hasta un máximo de 16,8%. Cabe destacar que Nogués et ál. (2007) estiman que en el mediano plazo - concretamente en un período de tres años- el paulatino aumento de los ingresos laborales, consecuencia del aumento de la producción y de la demanda laboral en el sector agroindustrial provocado por la eliminación de las retenciones, más que compensaría el incremento en los precios alimenticios. De esta forma, la pobreza regresaría a los niveles previos e, inclusive, experimentaría una leve disminución.

En igual sentido, respecto de la influencia sobre la indigencia de la eliminación de las restricciones a las exportaciones, ambos autores prevén incrementos en el corto plazo, cuyos valores varían entre 11% (Díaz Bonilla et ál., 2008) y 23,3% (Nogués et ál., 2007). Nuevamente, los resultados de Nogués et ál. (2007) apuntan a una reducción significativa en el mediano plazo de los indicadores de indigencia.

En cuanto a los efectos fiscales de eliminar las retenciones, sólo contamos con los resultados de Nogués et ál. (2007). De acuerdo con estos autores, la pérdida fiscal consolidada (de la Nación más las provincias) sería de 3%, lo que equivale a alrededor de \$2.000 millones de 2006. En cuanto a los impactos en la distribución federal de los recursos fiscales, la Nación perdería casi \$5.000 millones, frente a una ganancia en recaudación tributaria para las provincias de alrededor de \$3.000 millones.

Cómo llegamos a este difícil presente

Nacidas de la urgencia fiscal y social de la crisis de 2002, las retenciones parecen haber llegado para quedarse en la Argentina, al menos por un tiempo. Si bien es deseable su gradual sustitución por tributos más eficientes y equitativos, es de esperar que no sea posible su eliminación en forma inmediata ante un escenario de precios altos internacionales para los principales productos de exportación argentinos como el presente.

El breve repaso de la historia de las retenciones en la Argentina sugiere que el rendimiento de las retenciones como recurso fiscal disminuye a medida que aumentan las presiones inflacionarias y se aprecia la moneda nacional. De hecho, si bien prácticamente en todos los períodos posteriores a grandes devaluaciones se han instaurado retenciones a las exportaciones, estos instrumentos han sido eventualmente eliminados frente al alza del nivel agregado de precios.

El contexto actual muestra algunas particularidades. Tras la reciente disparada de los precios internacionales de los productos alimenticios, y de la mano de la aceleración en el aumento del gasto público, la importancia de las retenciones como porcentaje de la

recaudación total se ha sostenido, e inclusive incrementado en lo que va de 2008, a pesar de la apreciación cambiaria (vía inflación).

El breve repaso de los escasos estudios de estimación del impacto de las retenciones y de las otras medidas de restricción a las exportaciones en la Argentina sugiere que su eliminación podría causar, al menos en el corto plazo, aumentos relativamente significativos en el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y, por ende, de la indigencia y la pobreza en el país, si bien en el mediano plazo los impactos sociales podrían ser neutros e, inclusive, benéficos. Los dos estudios sugieren que habría un fuerte efecto positivo sobre las exportaciones. Con respecto al PBI y al empleo, los estudios no brindan una indicación certera de los posibles efectos de remover estas medidas. Finalmente, el análisis de los probables efectos sobre la recaudación tributaria apunta a una pérdida relativamente moderada en cuanto al resultado fiscal consolidado. Sin embargo, advierte sobre significativas diferencias entre los resultados para la Nación, que serían negativos, y para las provincias, que se serían positivos.

Adicionalmente, el uso cada vez más extensivo de instrumentos sumamente distorsivos como las CEX y las MAD enciende una luz amarilla. Estos instrumentos crean rentas para los productores beneficiados por las cuotas y licencias de exportación, que generalmente son los de mayor tamaño y, por ello, cuentan con mayor capacidad de *lobby*. Asimismo, permiten comportamientos discrecionales por parte de quienes los administran y no generan recaudación tributaria alguna. Más que medidas de restricción a la producción, los casos de la ganadería y el trigo sugieren la necesidad de políticas públicas que colaboren con el aumento de la productividad. Si esto ocurriera, la oferta de estos productos contribuiría a reducir los precios domésticos en un contexto de demanda interna en crecimiento y un consumo externo en alza.

Adicionalmente, la ineficacia de las retenciones y de medidas similares para contener la inflación y mitigar los impactos sociales negativos de la inflación de alimentos, advierte sobre la necesidad de implementar medidas de política consistentes en el campo fiscal, cambiario y monetario. Con o sin retenciones, sin una verdadera desaceleración del ritmo de aumento del gasto público, políticas monetarias menos expansivas, estadísticas inflacionarias confiables y un tipo de cambio real más cercano al de equilibrio, no hay posible solución para el problema inflacionario en la Argentina.

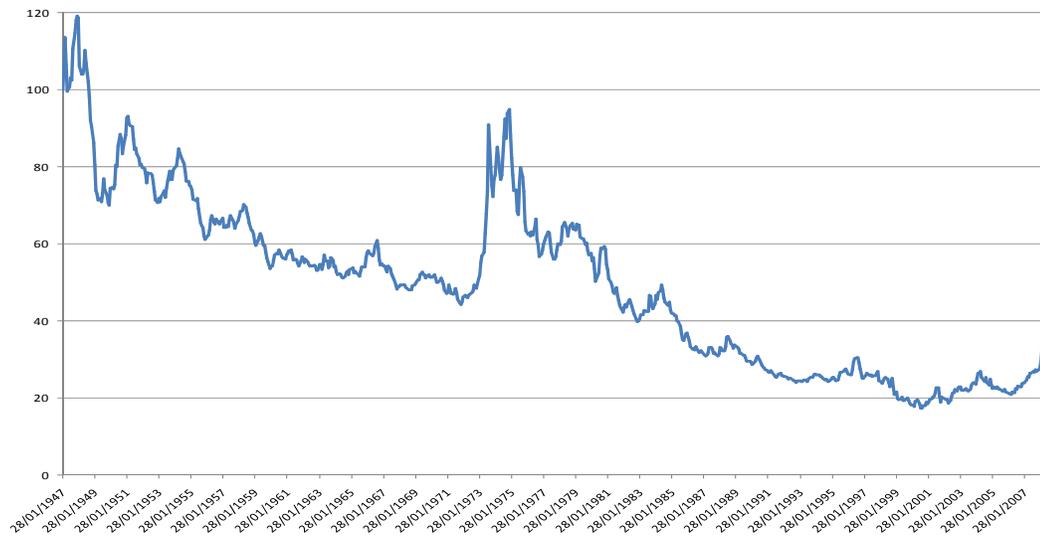
Otra luz de alarma se enciende al examinar el monto de los crecientes subsidios que otorga la ONCCA y las importantes atribuciones que posee ese organismo para dictaminar en forma discrecional prohibiciones y restricciones cuantitativas a las exportaciones agropecuarias. Estos mecanismos introducen un elevado elemento de incertidumbre en las ventas externas del sector agropecuario: aumentan el riesgo para los productores, alimentan comportamientos de búsqueda de renta por parte de los productores e incrementan los márgenes para la discrecionalidad de los funcionarios públicos.

Finalmente, nuestra revisión de las características y evolución de las retenciones, CEX y MAD en la postconvertibilidad sugiere que los sucesivos cambios en la política agrícola han sido, más bien, reacciones esporádicas frente a subas imprevistas en los precios de productos sensibles como la carne, los lácteos y el trigo, que parte de un programa integral y de largo plazo que permita proteger la capacidad de compra de los más pobres y, a la economía argentina, beneficiarse de estos favorables términos de intercambio.

4. Crisis alimenticia y retenciones en el mundo

Luego de casi cuatro décadas de caída constante, en los últimos siete años el mundo ha experimentado una acelerada alza de los precios de los principales productos alimenticios. Mientras entre 1947 y 2001 los precios de los alimentos cayeron en términos reales 2,7% por año, desde 2001 han aumentado a una tasa anual promedio de 7,3% de acuerdo al Índice Agregado de Precios de Alimentos de CRB-Reuters (Gráfico 7). Este cambio de tendencia plantea la pregunta de si estamos presenciando un cambio de largo plazo en la evolución de los precios de los alimentos en los mercados internacionales.

Gráfico 7: Índice real agregado de precios de alimentos

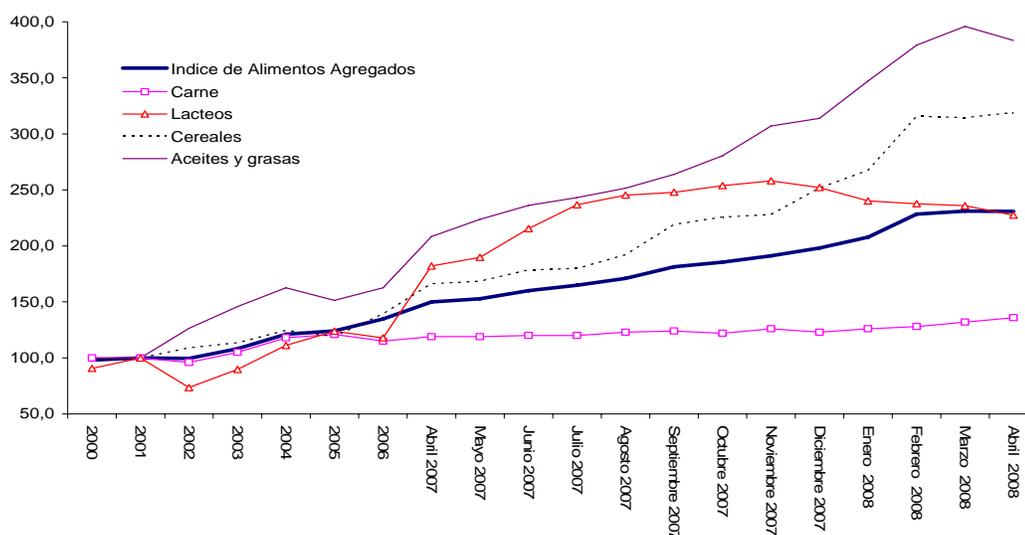


Nota: deflactado por el IPC de los Estados Unidos (Enero 1947=100).

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de CRB-Reuters (2008).

Desde 2005, los precios de productos alimenticios clave como el trigo, el maíz y la soja prácticamente se han duplicado. Sólo en 2007, el índice combinado de alimentos de la Food and Agricultural Organization (FAO) aumentó 27%. Diciembre contra diciembre, el aumento de precios fue de casi 40%. En lo que va de 2008, los precios internacionales de los alimentos han crecido casi 30% (Gráfico 8).

Gráfico 8: Índices de precios FAO de los principales productos alimenticios (2001=100)



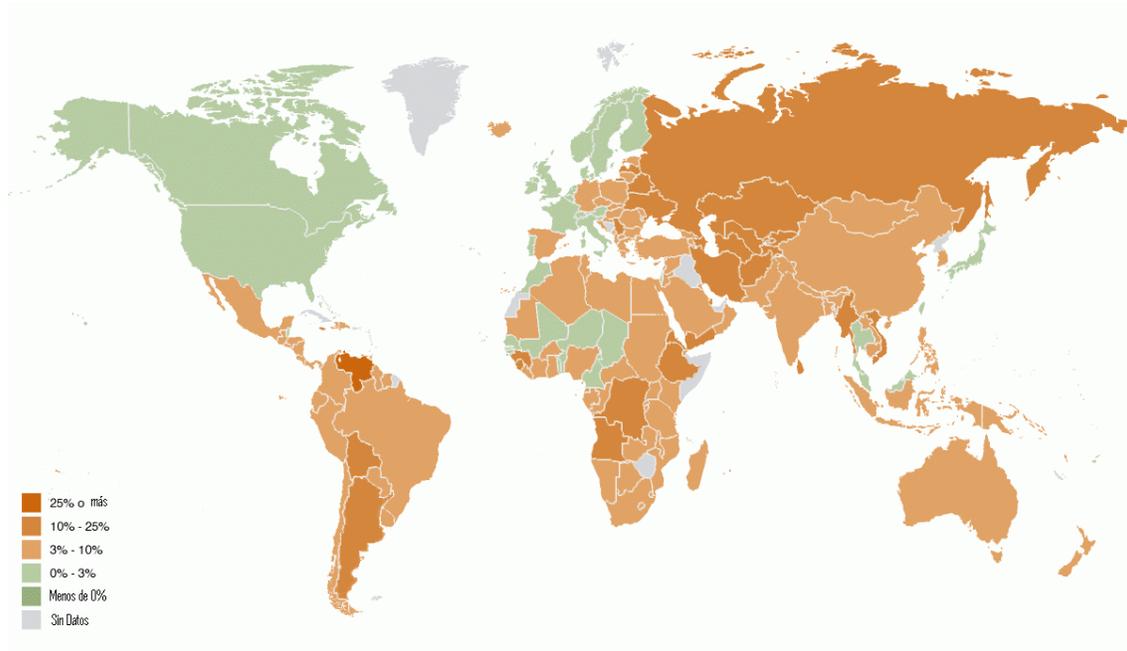
Fuente: OCDE- FAO (2008).

Este salto formidable en la inflación de alimentos o "agflación" es un verdadero fenómeno global, motorizado por factores -que se detallan en la próxima sección-, como la explosión en la demanda asiática de alimentos, las fuertes restricciones en la oferta, los desastres climáticos en algunos importantes países productores como Australia, los programas de promoción de los biocombustibles en los Estados Unidos y la Unión Europea, la depreciación del dólar estadounidense y el reciente salto en los precios del petróleo¹⁹.

Los efectos de la agflación sobre el nivel agregado de precios, la pobreza y la indigencia se han sentido en forma particularmente aguda en los países en desarrollo. De acuerdo con la FAO, existen al menos 37 países en situaciones de emergencia alimenticia como consecuencia del aumento en los precios internacionales (FAO, 2008). Es claro, por un lado, que los impactos negativos de la suba de precios han sido mayores en los países que son importadores netos de alimentos que en aquellos que son exportadores netos, como es el caso de la mayoría de los países de América Latina, incluida la Argentina (FMI, 2008). Por otro lado, los impactos sobre el nivel agregado de precios (inflación global) han sido proporcionalmente mayores en países en desarrollo que se encuentran cercanos al pleno empleo e implementan políticas monetarias y fiscales expansivas, como son los casos de la Argentina, Venezuela y Rusia, entre otros, tal como lo sugiere el Gráfico 9.

¹⁹ FAO (2008), IFPRI (2008), y Banco Mundial (2008).

Gráfico 9: Inflación anualizada en el mundo, 2008



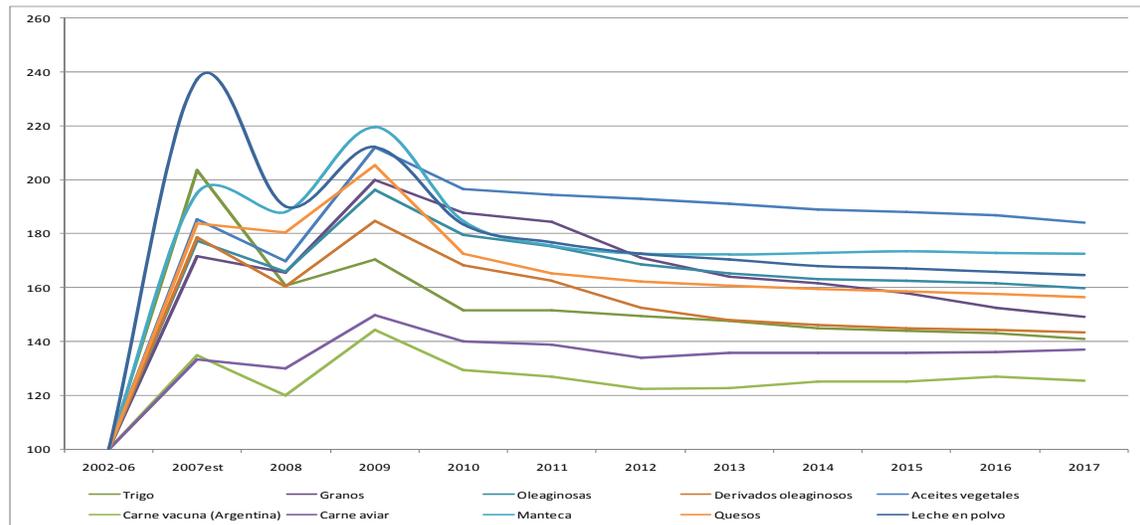
Nota: Mundo, precios al consumidor, último período disponible. Argentina: IPC nacional promedio, enero-marzo 2008, excluyendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires.

Fuente: WEO/FMI (2008) e INDEC (2008).

¿Precios altos de los alimentos por más de una década?

El último informe conjunto entre la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la FAO, "Agriculture Outlook 2008-2017", plantea la existencia de un "nuevo piso" para los precios internacionales de los alimentos en los últimos cinco años. El informe puntualiza que los precios de los principales alimentos básicos se mantendrían entre 35% y 65% por encima de los valores alcanzados en la década del noventa en términos nominales y entre 15 y 35% en términos reales al menos hasta el 2017.

Gráfico 10: Proyecciones de precios reales de los principales productos alimenticios, 2007-2017



Fuente: OCDE-FAO (2008).

Si bien todo pronóstico de precios es por definición impreciso, distintas proyecciones recientes como las de Food and Agricultural Policy Institute (FAPRI) (2008), Banco Mundial (2008), Fondo Monetario Internacional (2008) e International Food Policy Research Institute (IFPRI) (2008) coinciden con el reporte de la OCDE-FAO (2008) en este horizonte de precios alimentarios elevados. Si bien todos ellos utilizan diferentes metodologías y auguran distintos niveles finales, coinciden en que este escenario está motorizado por un conjunto de causas estructurales que continuarán ejerciendo su influencia por al menos un decenio. A continuación, se listan por orden de importancia decreciente las causas estructurales identificadas:

1. El **aumento continuo de la demanda de alimentos por parte de los países asiáticos de alto crecimiento**, como China y la India: en la mayor parte de los *commodities* agrícolas más importantes, China ya representa entre 20% y 30% del consumo mundial. La India, si bien con una participación menor, es uno de los países donde la demanda alimenticia crece a tasas mayores en todo el mundo. FAO (2008) estima que la participación de estas dos economías “ballena” en el consumo mundial de alimentos aumentará aún más de la mano del incremento en los ingresos per cápita y la consiguiente mutación de la dieta de estos países hacia un mayor consumo de proteínas (UNCTAD, 2006 y FAO, 2008).
2. La desviación de una proporción significativa de la producción mundial de granos hacia los **programas de bioenergía** de los Estados Unidos y la Unión Europea: de acuerdo con FAO (2008), casi un tercio de la producción de maíz de los Estados Unidos se destinará este año a la producción de etanol. De hecho, de acuerdo con FMI (2008), el aumento de la demanda de granos ligada a los biocombustibles en los países de la OCDE habría sido responsable de al menos un tercio del aumento en los precios internacionales de los alimentos en 2007.
3. La **desaceleración del ritmo de crecimiento de la productividad agropecuaria mundial**: en las últimas décadas, la tasa de crecimiento de la Productividad Total de los Factores (PTF)²⁰ del sector agrícola en todo el mundo se ha desacelerado fuertemente, al caer de una tasa de aumento promedio anual de 2% en 1970-1990 a una tasa de sólo 1,1% en 1990-2007. Inclusive, de acuerdo con estimaciones de la misma FAO (2008), la PTF agrícola sólo crecerá a una tasa de 0,8% en los próximos siete años. La razón fundamental de esta desaceleración de la PTF rural se encuentra en el progresivo desvanecimiento de las ganancias de la llamada “revolución verde” de la década del setenta, que aumentó los rindes de los granos mediante la adopción masiva de técnicas modernas de riego y fertilización, y la mecanización de la producción agrícola en los países en desarrollo²¹.

Asimismo, se pueden mencionar algunos **factores coyunturales** que, en el corto plazo, también han impulsado fuertemente la inflación de los precios de los alimentos a escala mundial. Entre ellos, aunque vinculados a tendencias de más largo plazo como el cambio climático, se cuentan los desastres naturales, tales como las grandes sequías que han afectado a importantes países productores de alimentos como Australia. Otro factor explicativo de corto plazo es la suba en el precio del petróleo, que impulsa al alza los costos de producción agropecuarios. Un último factor coyuntural está dado por la aguzada

²⁰ La PTF mide el efecto de las mejoras tecnológicas y de eficiencia sobre la producción. Es considerado el principal motor detrás de la tasa de crecimiento de largo plazo de un sector o de un país.

²¹ FAO (2008).

depreciación del dólar y el fin de la burbuja inmobiliaria en los Estados Unidos, que incentivaron un fuerte redireccionamiento de los flujos financieros desde activos tradicionales hacia *commodities* agropecuarias (FMI, 2008 y Banco Mundial, 2008).

Cabe destacar que esta proyección de largo plazo de precios agropecuarios elevados y sostenidos contiene la previsión de posibles correcciones coyunturales a la baja. Es decir, que es de esperar una elevada volatilidad de precios en el corto plazo, aun en el marco de una tendencia ascendente en el mediano y largo plazo²².

Reteniendo los alimentos: una visión global

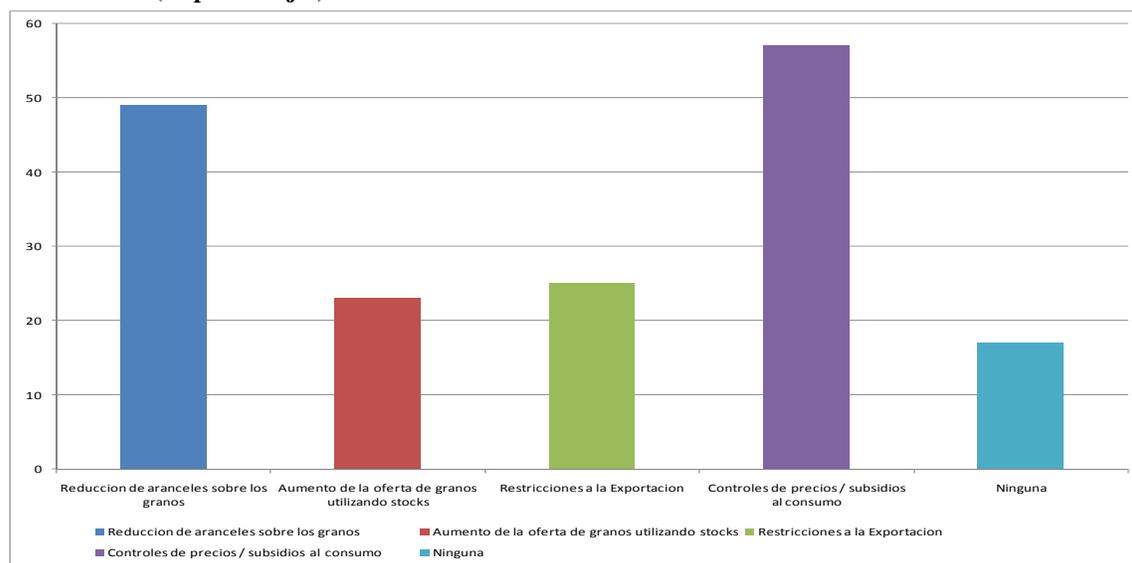
De acuerdo con las notificaciones realizadas ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el período 1995-2002, 39 países impusieron impuestos a la exportación sobre productos primarios (Piermartini, 2004). Sin embargo, para este mismo periodo sólo dos países -Malawi y Zimbabue- de 15 de los principales exportadores netos de productos agrícolas a nivel mundial imponían derechos de exportación significativos. De los países de la OCDE, sólo tres utilizaban estas medidas de restricción (Jansen, Robinson y Tarp, 2002).

En los últimos dos años, en paralelo con el alza de los precios agrícolas internacionales, la cantidad de países que aplican medidas de restricción a la exportación y controles de precios a los productos agroalimenticios ha crecido notablemente²³. De acuerdo con la OCDE-FAO (2008), 25% de las economías afectadas a nivel mundial por la inflación de alimentos o “agflación” han adoptado medidas de restricción a las exportaciones de alimentos. En América Latina y el Caribe, la proporción de países que ha recurrido a estos instrumentos ha sido relativamente menor, alrededor de 20%. Globalmente, las medidas más difundidas han sido los controles de precios o subsidios al consumo de productos alimenticios, que han sido implementados por alrededor de 60% de los países. Casi la mitad, en cambio, ha decidido reducir los aranceles a la importación de alimentos como forma de compensar la violenta suba en los precios internacionales (Gráfico 11).

²² Este documento fue editado en agosto de 2008. Pero cabe mencionar que la crisis financiera internacional desatada en septiembre de 2008 claramente ya está teniendo un impacto negativo sobre la demanda mundial y por lo tanto sobre los precios de los productos primarios. La corrección a la baja para algunos productos ha sido significativa, con caídas de casi 50% con respecto a los picos observados en el mes de julio. Dada la elevada volatilidad del presente escenario y la ausencia de nuevas proyecciones que tengan en cuenta los impactos de la crisis financiera internacional, no es posible al momento precisar los alcances y la profundidad de la corrección en los precios internacionales en curso.

²³ Para un análisis de las políticas públicas aplicadas en los países en desarrollo en respuesta a la inflación mundial de los precios de los alimentos en 2007 y lo que va de 2008, consultar Anexo 2a y 2b.

Gráfico 11: Políticas implementadas para enfrentar la inflación de los precios de los alimentos en países en desarrollo (en porcentajes)



Fuente: OCDE-FAO (2008).

En la mayoría de los países en desarrollo las medidas restrictivas se han concentrado en un solo producto o en un número reducido de bienes agropecuarios, que tienen a su vez un peso determinante en la canasta de consumo de los sectores más pobres de la población. Éste es el caso del arroz en Asia, y del maíz y el trigo en los ex países comunistas y en algunos países latinoamericanos. La motivación detrás de estas políticas de restricción de las exportaciones de determinados productos ha sido fundamentalmente redistributiva y su utilización extendida se explica como reacción al fenómeno reciente de la agflación. En América Latina, además de la Argentina y Bolivia, únicamente Brasil prohibió brevemente las exportaciones de carnes y granos.

De esta manera, sólo ante la emergencia desatada por la virtual duplicación de los precios de los principales productos alimenticios desde 2007, varios de los principales países exportadores netos de alimentos en el mundo, como China y Rusia entre otros, han implementado políticas de restricción a las exportaciones agropecuarias, y en la mayor parte de los casos por períodos reducidos de tiempo.

En este contexto global, y dentro del grupo de los grandes países exportadores netos de alimentos, el caso de la Argentina se distingue por la mayor cantidad de productos agropecuarios afectados, y por la amplitud, la variedad y el uso prolongado de las medidas restrictivas adoptadas. Entre ellas, se cuentan la aplicación de aranceles y cuotas a la exportación hasta medidas administrativas de regulación estatal del comercio exterior agropecuario.

5. Los argumentos en contra y a favor

Como todo instrumento de política económica, la implementación de retenciones tiene “pros” y “contras”. Las retenciones no son el instrumento favorito de tributación debido a sus potenciales efectos negativos sobre la producción, la inversión, y en particular, sobre las exportaciones. Otros defienden a las retenciones como un valioso recurso fiscal, un instrumento en contra de las posibles consecuencias nocivas de la especialización primaria,

entre otros motivos. A continuación se examinan los argumentos utilizados habitualmente a favor y en contra de la utilización de este tipo de impuestos a la exportación y de otros instrumentos de política similares, como las cuotas de exportación y las medidas administrativas del comercio exterior.

Nocivas para el crecimiento: efectos estáticos y dinámicos

En términos estáticos y de equilibrio parcial, el efecto de imponer retenciones implica una caída en la producción de los bienes exportables gravados. Es decir, visto desde el punto de vista estrictamente sectorial, este impuesto, al igual que otros, introduce una distorsión que reduce su rentabilidad en el margen y, por lo tanto, su inversión y su producción²⁴. En particular, se considera nocivo su efecto sobre las exportaciones, las cuales son esenciales a la hora de otorgar dinamismo y propiciar un escenario de desarrollo sustentable para países medianos y pequeños.

Al reducir la rentabilidad de los productores, las retenciones, CEX y MAD disminuyen también los incentivos para la adopción de nuevas tecnologías y para la innovación tecnológica. Como enseñan los modelos endógenos de crecimiento (Romer, 1980; Feenstra, 2005 y Bhagwati et ál., 2001), la innovación tecnológica, entendida como la capacidad de crear nuevos bienes y servicios e incorporar nuevas tecnologías, es uno de los determinantes fundamentales del crecimiento económico en el largo plazo. Por ello, medidas que gravan particularmente a los sectores más innovadores de la economía pueden llegar a afectar en forma negativa el crecimiento económico. De hecho, de acuerdo con Guerson (2007) y Sánchez (2008), la agroindustria ha sido una de las principales responsables de la generación de “nuevos” productos de exportación en la Argentina postconvertibilidad, con lo cual es esperable que las retenciones y medidas complementarias puedan afectar en forma negativa la tasa de crecimiento económico, al menos en el mediano plazo.

Distintos estudios documentan la influencia negativa que las retenciones y cuotas de exportación han tenido históricamente sobre la Productividad Total de los Factores (PTF) agroindustrial en la Argentina. Herreou Aragón (2006) estima que una disminución en 10% en el precio relativo del sector agropecuario causada por estas políticas habría reducido la PTF 7,9% en el país entre 1940 y 1984. Fulguiniti y Perrin (1990), por su parte, sobre una muestra de 18 países en desarrollo para 1961-1985, que incluye a la Argentina, concluyen que cuanto más gravado se encuentra el sector agropecuario, menor es la tasa de crecimiento de su PTF, que para el período estudiado habría disminuido a una tasa del 4,8% anual.

Hay impuestos menos distorsivos y más equitativos

Además de perjudicar la producción y la inversión en los sectores gravados, las retenciones son consideradas más distorsivas y menos equitativas que otros impuestos. Especialmente, si se las compara con el Impuesto Inmobiliario, que es un impuesto provincial, o los impuestos a los Bienes Personales y a las Ganancias, que son impuestos nacionales pero coparticipables. Estos impuestos son más equitativos en el plano horizontal que las retenciones, que actualmente gravan algunos sectores exportadores de productos agroalimenticios e hidrocarburos, pero no hacen lo propio sobre otros sectores, como por ejemplo el turismo, igualmente beneficiados por la devaluación. Además, debe tenerse presente que los Impuestos Inmobiliarios, a los Bienes Personales y a las Ganancias también pueden diseñarse con el fin de que tengan un fuerte impacto distributivo vertical.

²⁴ En el Anexo 1 puede encontrarse una representación gráfica de este análisis.

Una de las respuestas oficiales surgidas del debate sobre las retenciones fue la creación de un complejo sistema de subsidios que buscaba compensar a pequeños y medianos productores agropecuarios, en especial de zonas marginales perjudicados por el peso de estos impuestos a la exportación. Cabe comentar que, si en realidad lo que se deseaba era apropiarse de ganancias extraordinarias generadas por los altos precios internacionales, un Impuesto a las Ganancias bien implementado habría cumplido esta exigencia con la deseada equidad vertical y sin la necesidad de aplicar este tipo de compensaciones, que tienen un fuerte costo fiscal²⁵. Asimismo, las retenciones, al no diferenciar a los productores que operan sobre tierras marginales, podrían contribuir a la concentración en la propiedad de la tierra, mientras que un impuesto que grave la tierra, a través del Impuesto a la Propiedad o a los Bienes Personales, podría diseñarse con el objetivo expreso de evitar dicha concentración. Sin embargo, debe admitirse que la debilidad de este tipo de impuestos que gravan la riqueza radica en que exigen una administración tributaria eficaz, que permita una asidua revaluación de los activos, y que impida su elusión y evasión.

Ahora bien, estos impuestos se coparticipan o directamente van a las arcas provinciales, mientras que las retenciones son recaudadas en forma exclusiva por el Gobierno nacional. Por este motivo, las autoridades nacionales tienen fuertes incentivos a preferir las retenciones con respecto a otros tributos a pesar de que se trata de impuestos menos eficientes y equitativos.

Las cuotas de exportación y las medidas administrativas son peores que las retenciones

Las restricciones cuantitativas a las exportaciones, más conocidas como cuotas o encajes de exportación, introducen mayores distorsiones que las retenciones, aún cuando sus efectos sobre los precios y el consumo doméstico son similares²⁶. Por un lado, si bien reducen los precios internos del producto gravado en relación con los precios internacionales de la misma manera que los derechos de exportación, las cuotas crean rentas para los productores autorizados para exportar. Por otro lado, permiten el desvío de recursos con el fin de influenciar a las autoridades gubernamentales para la admisión de los productores en la cuota de exportación predeterminada. Finalmente, y a diferencia de las retenciones, las cuotas de exportación no generan recaudación tributaria alguna para el Gobierno.

Las regulaciones administrativas de la exportación son las medidas de política más distorsivas de todas. Al desplazar al sistema de precios como la señal fundamental de la oferta productiva por decisiones gubernamentales, generan un clima artificial de negocios que puede no sostenerse. Como efecto, se reduce la certidumbre para la inversión, la producción y exportación. De la misma manera, al reemplazar el mecanismo de precios por medidas burocráticas discrecionales, se incrementa el margen para los comportamientos de búsqueda de rentas (*rent-seeking*) por parte de los empresarios afectados por la medida.

²⁵ De no haberse derogado la Resolución MEyP 125/2008 y sus modificatorias, el costo de las compensaciones del Gobierno nacional al sector agropecuario hubiera alcanzado los \$3.154 millones en 2008, según proyecciones de la ONCCA. Al respecto, ampliar en www.oncca.gov.ar.

²⁶ Si bien ambos instrumentos de política comercial externa tienen un efecto similar en cuanto a reducción en los precios domésticos de los productos gravados, en mercados monopólicos u oligopólicos, las cuotas pueden tener un efecto negativo mayor que las retenciones al aumentar el poder de mercado, es decir la capacidad de fijar precios de las empresas oligopólicas o monopólicas. Ver Bhagwati et ál. (2001).

La “enfermedad holandesa” y la “maldición de los recursos naturales”

La ciencia económica creó el concepto conocido como la “enfermedad holandesa” (*Dutch Disease*) para describir el fenómeno de debilitamiento del sector industrial que ocurrió luego del descubrimiento de importantes yacimientos de gas natural en los Países Bajos en 1960²⁷. En términos generales, la enfermedad holandesa representa un caso particular de un fenómeno más amplio conocido como la “maldición de los recursos naturales”, en el cual un país rico en recursos naturales puede verse perjudicado en su camino hacia el desarrollo precisamente por esa abundancia.

Para comprender el fenómeno de la enfermedad holandesa es útil imaginar un país con tres sectores: un sector primario exportador, un sector manufacturero transable (con precios iguales a los internacionales) y un sector de productos no transables (básicamente servicios, cuyo precios están determinados por la oferta y demanda doméstica). La enfermedad holandesa se produciría cuando, por ejemplo, tras una devaluación o un descubrimiento de un recurso natural, ocurre un fuerte aumento en los ingresos del sector típicamente intensivo en el uso de recursos naturales. Esta situación afecta a la economía de dos maneras. Por un lado, el sector intensivo en recursos naturales absorbe mano de obra adicional y contribuye a encarecer los salarios de la economía, lo cual vuelve menos competitiva la producción de los otros bienes. Por otro lado, la suba de los salarios propicia el aumento de la demanda de bienes y servicios: en el caso de los no transables, se incrementan los precios, pero esto no ocurre en el caso de las manufacturas, ya que al tratarse de productos transables sus precios están determinados por los precios internacionales. Como consecuencia, el aumento del precio de los no transables versus los transables provoca una apreciación del tipo de cambio real, lo cual perjudica la competitividad del sector manufacturero.

De acuerdo con una visión más dinámica de este argumento²⁸, la reducción del tamaño del sector manufacturero puede perjudicar el crecimiento a largo plazo de la economía en su conjunto, ya que este sector tendría más efectos derrame, generaría más capital humano y/o más dinamismo que otros sectores productivos. Sin embargo, no existe evidencia empírica contundente a favor ni en contra de que el sector manufacturero aporte más dinamismo al crecimiento que otros sectores de la economía.

Una variante de esta teoría, ampliamente debatida para el caso argentino²⁹, supone que el sector agropecuario tiene una mayor productividad relativa con respecto al sector manufacturero como consecuencia de una dotación extraordinaria de tierras fértiles. De acuerdo con esta línea argumental, si se dejara al mercado libre de intervención estatal, la Argentina tendería a convertirse en un gran exportador de productos agrícolas con bajo valor agregado, con una moneda doméstica apreciada que impediría el desarrollo del sector manufacturero y potencial desempleo urbano. La mano de obra empleada tendría un alto poder adquisitivo, pero el desempleo urbano generaría desigualdades, incluso una economía dual. Desde esta óptica, los derechos de exportación podrían atenuar las supuestas diferencias “estructurales” entre las productividades relativas sectoriales.

En algunas ocasiones, la utilización de tipos de cambio múltiples es también recomendada en el caso de sectores con ventajas comparativas estructurales, como sería el

²⁷ The Economist (1977), Corden y Neary (1982).

²⁸ Ver, por ejemplo, Krugman (1987) y van der Ploeg (2007).

²⁹ Ver, por ejemplo, Diamand (1972).

agro en la Argentina, con el fin de situar en pie de igualdad la competitividad de distintos sectores productivos. Para quienes promueven esta respuesta de política, un desafío es la elección de los tipos de cambio de equilibrio necesarios para estimular el desarrollo integral de los distintos sectores productivos. Cabe destacar, en este punto, la fallida experiencia de muchos países en desarrollo, por las distorsiones introducidas en los precios relativos y los incentivos a buscar mecanismos de elusión.

Otra crítica posible a este argumento “estructuralista” es que no tiene en cuenta los encadenamientos productivos del sector agropecuario hacia las manufacturas y los servicios, lo que hace muy difícil establecer una separación sectorial tan tajante para el caso argentino. En esta misma línea, ya se ha mencionado la dificultad para comprobar empíricamente en forma contundente que el sector intensivo en recursos naturales posea efectivamente esas supuestas ventajas absolutas.

Otra consecuencia usualmente citada de la “maldición de los recursos naturales” es el debilitamiento de la diversidad económica sectorial, cuya principal consecuencia sería la mayor exposición a la volatilidad de los precios internacionales de algunos recursos naturales, y la resultante reducción en la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía³⁰.

Además del efecto negativo sobre la inversión que genera la incertidumbre en materia de precios relativos, los cambios bruscos en esta variable clave del sistema económico pueden traer aparejada la ruptura repetida de los contratos, lo cual erosiona la credibilidad de las reglas de juego. En países con instituciones débiles, la aparición de rentas asociadas a los recursos naturales podría inclusive ocasionar graves conflictos políticos y distributivos, que podrían escalar en algunos casos hasta el extremo de la guerra civil³¹.

En países en los que el gobierno se financia casi exclusivamente por medio de un recurso natural, podría primar la idea de que no es necesario cobrar otros impuestos a los ciudadanos. Esto, a su vez, puede inducir a un manejo menos eficiente de los ingresos públicos e, inclusive, un mayor endeudamiento público (colateralizado en los recursos naturales), cuyo financiamiento puede peligrar si caen los ingresos generados por este recurso. Y, en el extremo, esta abundancia puede llevar a mayores niveles de corrupción: resulta más fácil mantener la autoridad gubernamental favoreciendo a ciertos grupos de apoyo cuando los ingresos no provienen de impuestos generalizados³². En contraste, en países carentes de esa renta sería más sencillo generar una cultura basada en un gobierno que cobra impuestos a los ciudadanos, quienes a su vez exigen eficiencia y responsabilidad a sus gobernantes en el manejo de los recursos públicos.

Para moderar los efectos de la “paradoja de la abundancia” usualmente se sugiere frenar la apreciación del tipo de cambio real y facilitar la diversificación de la economía. La aplicación de retenciones o de tipos de cambio múltiples ha sido justificada usualmente con estos fines.

Cabe distinguir entonces dos líneas argumentales distintas. En un caso, se defiende el uso de retenciones o tipos de cambio múltiple cuando hay una ventaja comparativa estructural. El problema con este argumento es que no existe evidencia empírica fuerte que asegure que un sector genera más dinamismo que otro. Además, si la ventaja comparativa creada por los recursos naturales fuera de más largo plazo, la herramienta más adecuada

³⁰ Ver Imbs y Wacziarg (2003).

³¹ Bannon y Collier (2003), Collier (2003), Brunnschweiler (2008).

³² Haber y Menaldo (2007).

sería un buen Impuesto a las Ganancias o impuestos a la propiedad, quizás complementados con subsidios internos al consumo de los bienes que gozan de la ventaja comparativa, y si se consideraran primordiales (por ejemplo, alimentos) focalizados en los sectores de menores ingresos.

En el segundo caso, se justifican las retenciones cuando la ventaja comparativa es transitoria, por ejemplo tras una devaluación (que provoque un tipo de cambio artificialmente depreciado) o un pico en el precio de los recursos naturales. O lo que es lo mismo, un cambio temporario en los precios relativos. Es decir que de lo que se quiere defender es de la volatilidad, ya que obviamente es costoso dismantelar parte de un sector e intentar reconstruirlo más tarde. Podría ser que en este caso, el Impuesto a las Ganancias no capte estas ganancias extraordinarias. No obstante, es difícil saber cuándo un shock es permanente y cuándo es temporario. También es cuestionable asegurar que el Estado pueda tener mejor información que el mercado respecto de la duración del cambio en los precios relativos.

Finalmente, no es trivial cuál es el destino de los recursos recaudados por derechos de exportación. Si la mayor recaudación se traduce, por ejemplo, en mayores salarios públicos, ello puede presionar sobre los salarios del resto de la economía y aumentar la demanda por bienes no transables, lo que empeoraría aún más las perspectivas para el sector manufacturero al apreciarse el tipo de cambio real. En estos casos, la recomendación típica de la literatura especializada es destinar los fondos recaudados a un fondo anticíclico, con el fin de proveer la estabilidad anhelada para paliar la inestabilidad momentánea causada por la nueva ventaja comparativa. Complementariamente, para mejorar la competitividad de los sectores perjudicados, una receta clásica es la inversión en infraestructura y educación, o medidas más específicas que promuevan una mayor productividad de los sectores que se especula tienen externalidades positivas hacia el resto de la economía o sufren un innecesario revés temporal.

Ser un "país grande"

Otro argumento utilizado usualmente para justificar la aplicación de derechos de exportación es el conocido como "país grande", es decir, el caso en el cual el país que aplica el gravamen tiene poder de mercado sobre el precio internacional del producto gravado, dado su peso determinante en la oferta mundial de ese bien. Por eso, la aplicación de retenciones u otras medidas de restricción de las exportaciones de un bien en el cual el país es "grande" pueden estimular la suba de su precio, y de este modo mejorar los términos de intercambio (siempre que se asuma que los precios de las importaciones se mantienen constantes) y generar una ganancia en términos de incremento del PIB³³.

Sin embargo, el alza en los precios internacionales causada por la aplicación de las retenciones por parte del país grande incentiva la entrada de nuevos competidores en el mercado internacional, el desarrollo de bienes alternativos o de nuevas técnicas de producción que erosionan eventualmente la participación del país grande en el mercado del producto gravado. La aplicación de derechos de exportación puede además desatar represalias de los socios comerciales perjudicados por el aumento de precios del bien

³³ La literatura teórica (Bhagwati et ál., 2001) plantea la existencia de un nivel de derecho de exportación "óptimo" que permitiría al país "grande" maximizar las ganancias de términos del intercambio compensando las distorsiones creadas por la imposición del gravamen. Sin embargo, la información necesaria para calcular este impuesto "óptimo" -por ejemplo, la elasticidad de la demanda internacional del producto- no se encuentra disponible con facilidad, lo que hace muy difícil su implementación práctica.

gravado, por ejemplo mediante aumentos en los aranceles en contra de los productos nacionales exportados a esos mercados³⁴. El argumento del “país grande” no se aplica para la Argentina ya que el país no posee poder de mercado dominante en prácticamente ningún producto de exportación.

Controlar un aumento de precios

Otro de los objetivos usualmente utilizados para justificar la aplicación de las retenciones es frenar el aumento del nivel agregado de precios. Tal como se explicó al inicio y se grafica en el Anexo 1, uno de los efectos de las retenciones es reducir el precio al consumidor de los bienes afectados. Tras una devaluación brusca de la moneda doméstica (especialmente en casos de *overshooting*), los precios relativos comienzan gradualmente a acomodarse, hasta alcanzar el tipo de cambio de equilibrio. En teoría, las retenciones podrían ayudar a morigerar este proceso.

El freno al aumento de precios (o más bien, el cambio en los precios relativos) puede justificarse tanto por su potencial impacto en el nivel de inflación si el aumento pudiera despertar un espiral inflacionario o por su impacto en la pobreza y la indigencia. Por eso, se ha puesto especial atención al justificar las retenciones a los llamados “bienes salarios”, bienes que constituyen una porción significativa de la canasta de consumo de los hogares más pobres, como los lácteos, la carne vacuna y el pan³⁵. Al reducir el precio doméstico de los alimentos, las retenciones y otros instrumentos de restricción a las exportaciones podrían atenuar el impacto sobre la pobreza y la indigencia, al menos en el corto plazo.

Sin embargo, en el mediano plazo, estos instrumentos de política pueden reducir la oferta del bien gravado y con ello revertir el efecto benéfico inicial sobre los precios, especialmente si las alícuotas aplicadas son muy elevadas. Al mismo tiempo, al reducir el precio percibido por los productores nacionales y por lo tanto disminuir la oferta doméstica de estos productos, pueden incidir negativamente sobre los ingresos laborales y la creación de empleo, al menos en los sectores afectados y en aquellos vinculados en la cadena de valor (Nogués et ál., 2007).

Un punto central que hay que tener en cuenta es que las medidas más relevantes para el control de la inflación son la política fiscal y monetaria. De poco sirven las retenciones si no son acompañadas de políticas consistentes con el mismo objetivo. Es decir, si las retenciones son implementadas junto con políticas fiscales y monetarias fuertemente expansivas, que incentivan un crecimiento de la demanda agregada acelerado, como ha ocurrido en la Argentina desde fines de 2005, las retenciones no tienen un rol efectivo. Además, las retenciones cobran algún sentido solamente cuando se utilizan para contener un aumento transitorio y puntual. Si en cambio la meta es protegerse de las fluctuaciones asiduas de los precios internacionales, aquello que hay que implementar son fondos anticíclicos³⁶.

³⁴ Piermartini (2004).

³⁵ En la Argentina, la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y la Canasta Básica Total (CBT) son utilizadas por el INDEC para determinar las líneas de indigencia y pobreza respectivamente. Una vez determinados los costos de estas canastas se contabiliza, en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la cantidad de personas / hogares que reciben ingresos inferiores a los costos de esas canastas.

³⁶ Es rica la experiencia en este tipo de fondos, especialmente en países petroleros o la iniciativa implementada en Chile con la creación del “fondo del cobre”.

Las retenciones son un instrumento distributivo

La Argentina tiene un grave problema de distribución del ingreso, con una alta concentración de los ingresos en unos pocos. La estructura tributaria actual no contribuye a generar una distribución más equitativa del ingreso porque se sostiene en gran medida en impuestos regresivos, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) (que representa 30% de la recaudación nacional)³⁷. En este contexto, las retenciones, al reducir el precio de ciertos bienes de consumo, en particular alimentos, que pesan más en las canastas de consumo de las personas con menores ingresos, son un impuesto progresivo.

En rigor, las retenciones tienen un triple impacto social. En primer lugar, existe un efecto directo sobre quienes pagan el impuesto, que en este caso son las empresas productoras y/o exportadoras de los bienes gravados. Por ello, se podría asumir que gran parte de la carga tributaria recae en individuos pertenecientes al decil más rico de la población³⁸.

En segundo lugar, las retenciones poseen un efecto de subsidio al consumo de los bienes gravados, cuyos consumidores se benefician de la reducción del precio doméstico de estos bienes, que en el caso de la Argentina están muy concentrados en los alimentos. La

Tabla 1 mide la incidencia de las retenciones implementadas en 2007 en la escala de ingresos de la población.

Tabla 1: Distribución del subsidio al consumo derivado de la aplicación de derechos de exportación

Decil	Distribución del subsidio (% recibido por cada decil)	Subsidio como % 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	100,0	4,7

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares -ENGH- (1996), Encuesta Permanente de Hogares -EPH- (IV Trimestre 2006) y Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2008).

Como el subsidio -en porcentaje del ingreso- afecta en mayor medida a los primeros deciles de la población (es decir, a los sectores más desfavorecidos), las retenciones son progresivas, es decir, poseen un impacto redistributivo igualador de los ingresos personales. Sin embargo, son también levemente pro-rico, ya que el monto del subsidio recibido por los deciles superiores es mayor que el percibido por los primeros deciles de la distribución del ingreso. El hecho de que este impuesto sea progresivo pero pro-rico se

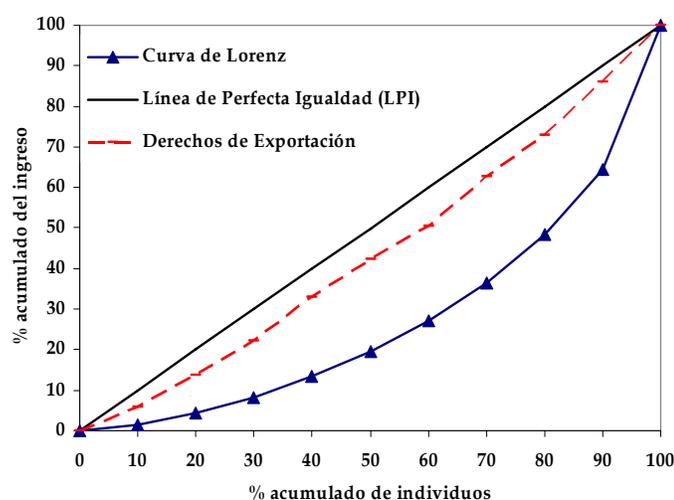
³⁷ Dborckin y Feldman (2008).

³⁸ También bajan la rentabilidad de sectores productores marginales.

observa en el Gráfico 12. Su naturaleza progresiva se evidencia al estar la curva del subsidio ubicada por encima de la Curva de Lorenz, que representa la distribución del ingreso. Y su característica pro-rico se evidencia al estar por debajo de la Línea de Perfecta Igualdad (LPI).

De esta manera, el carácter progresivo de las retenciones a las exportaciones es consecuencia de que los sectores de menores ingresos consumen una mayor parte de su ingreso en alimentos que los sectores más ricos de la población, mientras que su naturaleza pro-rico se debe a que en términos absolutos, el gasto en consumo de los deciles más ricos es abrumadoramente mayor que en los deciles más pobres. En este sentido, un comentario pertinente es que por su sesgo pro-rico las retenciones no son el instrumento fiscal más eficiente para lograr una mejor distribución del ingreso. La fuerte filtración del subsidio implícito al consumo de los bienes gravados provisto por este tributo a los sectores de mayores ingresos lo hace menos efectivo que otras políticas más focalizadas en la población más pobre, como los planes alimentarios o las transferencias directas, aunque estas medidas tienen costo fiscal³⁹.

Gráfico 12: Curvas de concentración de los beneficios de los derechos de exportación



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de ENGH (1996), EPH (IV Trimestre 2006) y Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2008).

Por último, el tercer efecto de las retenciones sobre la distribución del ingreso surge del impacto que puede tener la distribución de la recaudación generada por el impuesto a las exportaciones. Para saber si es redistributivo o no, la clave pasa por saber a dónde se destinan esos ingresos. Por ejemplo, sería progresivo si estos recursos colaboraran con el incremento del gasto en educación y salud para aquellos que más lo necesitan, si se distribuyeran subsidios a la demanda a sectores de menores ingresos, o si se utilizaran para mejorar el estado de la infraestructura para aumentar la competitividad de pequeños productores o regiones más desfavorecidas (Nahón, 2008). Es decir, no cualquier destino de esos ingresos es necesariamente progresivo.

El argumento fiscalista

Otro argumento usualmente utilizado a favor de las retenciones es de corte fiscalista. Las retenciones son un impuesto “fácil” de recaudar ya que quedan bajo responsabilidad de

³⁹ Nogués et ál. (2007).

las Aduanas, que tienen un importante grado de control de las operaciones de exportación. A su vez, para el Gobierno nacional tienen un atractivo adicional: no son coparticipables, es decir, todo lo recaudado va directo a las arcas del Tesoro nacional sin participación alguna de las provincias. Y finalmente, son un impuesto contracíclico: usualmente las retenciones son impuestas tras una crisis cambiaria, típicamente acompañada de una recesión, de modo tal que se convierten en una fuente de recursos en un momento en que caen otros ingresos fiscales.

En 2007 se recaudaron por retenciones 20.500 millones de pesos, equivalentes a 10% de la recaudación nacional o 2,5% del PBI. En los cinco primeros meses de 2008, ya se recaudaron más de 14.000 millones de pesos, los cuales representan 13,7% de la recaudación nacional. Quitarlas de un plumazo podría llevar al Estado nacional a una delicada situación fiscal. Para compensar este déficit, se podrían recuperar recursos por medio del cobro del Impuesto a las Ganancias. De acuerdo a Nogués et ál. (2007), alrededor de tres cuartas partes de la recaudación que se perdería con la eliminación de las retenciones se recuperaría con una mayor recaudación de otros impuestos a consecuencia del mayor crecimiento del empleo y la producción. En el largo plazo, el desafío es mejorar la arquitectura y la administración tributaria para no tener una estructura de impuestos tan imprevisible como la actual y tan dependiente de ingresos volátiles como los generados por los derechos de exportación.

6. La economía política de las retenciones

Hasta aquí hemos abordado la problemática de las retenciones y demás medidas afines desde el ángulo de la economía. Pero como sabemos, la decisión de utilizar estos instrumentos surgen de la compleja interacción entre los tres poderes del Estado nacional y de sus pares provinciales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), tanto como de la burocracia estatal y de los diversos actores de la sociedad civil. Por ello, en esta sección nos internamos en el complejo mundo de la economía política de las retenciones.

El proceso de formación de políticas

La calidad de las políticas económicas, como ocurre con todas las políticas públicas, se tiñe del proceso a través del cual las políticas son debatidas, aprobadas e implementadas, es decir, de lo que se denomina “proceso de formación de políticas públicas” (Stein et ál., 2006). Este proceso está dado por la negociación e intercambio entre las principales instituciones del país, como el Poder Ejecutivo, el Congreso de la Nación, la Corte Suprema de Justicia, y en países federales como la Argentina, los Estados provinciales y, en menor medida, los municipales, y distintos actores de la sociedad civil. La interacción entre estos actores está reglada por una serie de normas, las “reglas del juego” político, que determinan el proceso de formación de políticas públicas de un país (Stein et ál., 2006).

Además de las reglas del juego político, también es importante tener en cuenta los recursos políticos que poseen estos actores, así como la conformación de coaliciones al interior del Estado nacional. El Poder Ejecutivo, más aún en regímenes presidencialistas fuertes como el argentino, tiene un rol clave al momento de definir qué tipo de coaliciones político-partidarias, más allá de los acuerdos electorales, prefiere conformar de acuerdo al asunto público en cuestión.

De esta manera, en el caso de la Argentina, el proceso de formación de políticas públicas está caracterizado por la presencia de un Poder Ejecutivo fuerte que suele actuar y legislar a partir de medidas especiales (como las leyes de emergencia económica) o por medio de decretos de necesidad y urgencia; un Congreso débil, con escasa capacidad para

vetar las iniciativas del Ejecutivo; y una Corte Suprema de Justicia que en el pasado ha tenido dificultades para actuar en forma autónoma. Sumado a una historia de interrupciones institucionales frecuentes, este proceso de formación de políticas ha resultado en políticas altamente volátiles, poco adaptables a circunstancias cambiantes, con elevadas dificultades de cumplimiento (*enforcement*) y muchas veces alejadas del bien común (Stein et ál., 2006).

Las retenciones, cuotas y medidas administrativas aplicadas a las exportaciones, no son una excepción a estas características comunes de las políticas públicas argentinas. Tal como nuestro breve repaso de la historia lejana y reciente de estas medidas sugiere, su diseño e implementación se ha dado tradicionalmente en tiempos de urgencia económica e institucional, por ejemplo, como fruto de profundas crisis fiscales y económicas, y luego de fuertes devaluaciones, para generar recursos fiscales y, en menor medida, para atenuar los efectos negativos de los cambios de precios causados por la devaluación de la moneda nacional. El conflicto originado en marzo de 2008 entre el Gobierno nacional y el agro puede explicarse, en gran parte, como resultado de las falencias del proceso argentino de formación de políticas para generar espacios de cooperación y acuerdo legítimos y sostenibles en el tiempo.

Otro aspecto complementario a considerar es la economía política de las “no decisiones” o de las alternativas posibles de política que finalmente no son implementadas, en tanto éste es un rasgo que también da cuenta de las características del proceso de formación de políticas públicas en la Argentina. Por ejemplo, en la dimensión fiscal y su impacto en materia redistributiva, no se avanzó en medidas relacionadas con cambios en el Impuesto a las Ganancias o a los Bienes Personales. Esta decisión de no avanzar en ciertas medidas permite vislumbrar el tipo de coaliciones que el Poder Ejecutivo ha decidido priorizar para llevar adelante sus objetivos de gobierno, cuestión que obviamente no está desvinculada de aspectos más técnicos, relacionados con la administración tributaria y la capacidad de gestión estatal para avanzar en medidas de ese tipo.

Históricamente, los sectores más directamente afectados por las retenciones, los exportadores de productos primarios agropecuarios, se han caracterizado en la Argentina por su escasa cohesión, alta dispersión territorial y elevadas dificultades para la acción colectiva⁴⁰. En contraposición, la presencia de un sector industrial más cohesionado (representados a través de la Unión Industrial Argentina y la Confederación General de Trabajadores, entre otros) y hacedores de política unificados inclinaba la balanza a favor de la imposición de retenciones⁴¹. El sector agropecuario solo tomaba un rol activo cuando la combinación de tipo de cambio real elevado y precios internacionales en baja implicaban una rentabilidad muy baja. Recién en este último conflicto, los sectores rurales pudieron organizar acciones colectivas como los bloqueos de ruta, facilitados por los avances tecnológicos que permitieron la comunicación más rápida entre los afectados, y unificar su accionar a través de la “Mesa de Enlace”⁴².

El punto central de esta sección es rescatar que las decisiones tomadas por el gobierno nacional no fueron simplemente el resultado de una gestión en particular sino que aún con diferentes personas o partidos políticos en el poder, posiblemente los eventos habrían sido parecidos, dadas las características de las reglas del juego político y la fortaleza relativa de

⁴⁰ Olson (1965).

⁴¹ Sturzenegger (1990); Sturzenegger y Salazni (2007).

⁴² Streb et ál. (2008)

las instituciones existentes. Y finalmente, la algidez y desenlace del conflicto con el campo era difícil de predecir dada la experiencia de la Argentina hasta el presente.

Las retenciones y el Congreso

Una de las preguntas que surgieron en el marco del conflicto es si las retenciones, inclusive tal como quedaron tras la derogación de la Resolución 125, son constitucionales. El artículo 75 inciso 1 de la Constitución Nacional establece que corresponde al Congreso legislar en materia aduanera y “establecer los derechos de importación y exportación”. Además, el artículo 99 establece que el Poder Ejecutivo no puede emitir disposiciones de carácter legislativo, salvo en circunstancias excepcionales (que son las que justifican los decretos de necesidad y urgencia). Pero taxativamente excluye, aún en estas circunstancias excepcionales, las normas que regulan temas tributarios, entre otros.

Lo cierto es que las retenciones fueron impuestas desde 2002 por sucesivas resoluciones del Ministerio de Economía y Producción de la Nación sin consulta ni aprobación parlamentaria. Para la imposición de retenciones, el Poder Ejecutivo Nacional se amparó en el Código Aduanero (Ley 22.415) cuyo artículo 755 lo autoriza a establecer retenciones. Pero esta es una ley de 1981, dictada por un gobierno de facto, de modo tal que es un débil argumento para defender la aplicación de retenciones por resoluciones del Poder Ejecutivo contra la postura que sostiene la inconstitucionalidad de esta medida.

Inclusive, la cláusula transitoria octava de la Constitución Nacional prevé que aquella legislación que hubiera delegado atribuciones normativas en el Poder Ejecutivo, como podría ser el Código Aduanero, caduca a los cinco años de vigencia, a menos que el Congreso hubiera ratificado expresamente esos poderes mediante una nueva ley, cosa que no ha ocurrido. Es decir que las retenciones, tal como hoy existen, aun con la derogación de la Resolución 125, son inconstitucionales.

Más allá del debate acerca de la inconstitucionalidad de las retenciones, si esta medida de política hubiera sido debatida desde un inicio por un Congreso informado y con capacidad analítica, probablemente se habría arribado a una solución mucho más equilibrada, que contemplara en forma más institucionalizada los diversos intereses en juego. De este modo, se habría obtenido un régimen de derechos de exportación con mayor legitimidad y probablemente el conflicto entre el Gobierno nacional y el sector agropecuario no habría tomado las dimensiones que tomó.

En el marco de esta discusión, merece un párrafo la legalidad de las retenciones respecto de los acuerdos internacionales suscritos por la Argentina. Según Liboreiro (2008), los acuerdos con la Organización Mundial de Comercio (OMC) permiten la imposición de derechos de exportación⁴³. Sin embargo, la aplicación de retenciones está prohibida en el Tratado de Asunción firmado por los países del Mercosur y ratificada en la jurisprudencia existente.

La cuestión federal

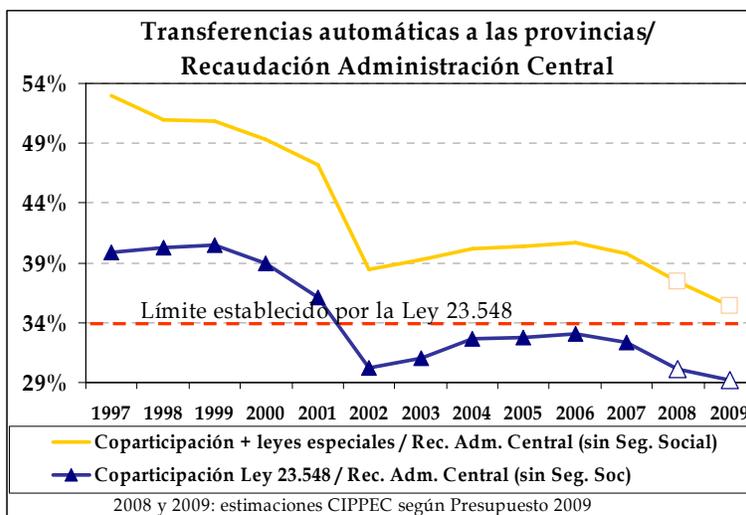
Las retenciones han sido fuertemente cuestionadas desde la visión provincial. Para las provincias, las retenciones representan un impuesto que se cobra en sus territorios, que se apropia la Nación y que disminuye la recaudación del Impuesto a las Ganancias, que sí es

⁴³ En cambio están prohibidas las restricciones cuantitativas o prohibiciones de exportación, salvo en casos excepcionales para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios.

coparticipable. Este argumento se ve potenciado en un momento en que las provincias vienen perdiendo importante participación en los recursos tributarios hasta un nivel que, según cuáles transferencias se analicen, están “fuera de la ley”.

La Ley de Coparticipación (Ley 23.548), en su artículo 7 dice que “el monto a distribuir a las provincias no podrá ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central”. Tomando exclusivamente los fondos transferidos por esta ley, los cálculos de CIPPEC (Gráfico 13) indican que luego de la crisis 2001-2002 cayó fuertemente este cociente tras la imposición de retenciones y el Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios, llevándolo por debajo del límite establecido por la ley. Pero también cabe admitir que han sido creados ciertos fondos específicos para complementar la coparticipación, colocando el total de transferencias automáticas en valores cercanos a 40%⁴⁴. Si bien el incumplimiento de la Ley de Coparticipación podría cuestionarse si se computan estas transferencias automáticas, ello no quita que las provincias han perdido en el reparto de recursos tras la última crisis.

Gráfico 13: La caída de la coparticipación como porcentaje de la recaudación



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

Es por ello que varias voces reclamaron que se coparticiparan las retenciones. Pero debe quedar claro que esta medida va en contra de lo que establecen la Constitución y la propia Ley de Coparticipación, que explícitamente excluye a los derechos de exportación e importación de la masa coparticipable.

De todos modos, el reclamo de las provincias es legítimo y atendible. Se debe aumentar la coparticipación primaria por dos motivos principales:

- 1) Las provincias han sido perjudicadas en la distribución de poder tras la última crisis 2001-2002, dado que ha caído la proporción de los recursos sobre los que disponen libremente.
- 2) Las provincias tienen la responsabilidad de los sistemas de educación, salud, seguridad y justicia en sus territorios, algunos de los cuales fueron transferidos sin la

⁴⁴ Entre los fondos más conocidos con distribución automática se encuentran el Fondo del Conurbano, el Fondo de Desequilibrios Fiscales, ciertos fondos creados a partir de la descentralización de servicios de educación y salud, el FONAVI, FEDEL, etc.

correspondiente asignación de fondos. A su vez, esta situación ha sido potenciada por las obligaciones asumidas en la Ley de Financiamiento Educativo y en la Ley de Educación Nacional, que demandan mayores recursos para la educación.

Pero la solución no pasa por coparticipar las retenciones. Hay un camino más difícil pero más constructivo en el largo plazo. Muchas de las deducciones realizadas en la década del noventa a la coparticipación primaria fueron dirigidas a cubrir el déficit generado por el sistema previsional, cuyo déficit se agravó tras la reforma de 1994 con la creación del sistema de capitalización. Es el caso de la detracción de 15% de la coparticipación bruta, 11% que proviene del Impuesto al Valor Agregado (IVA), 20% del Impuesto a las Ganancias, parte del Monotributo y otros impuestos a automotores y ciertos combustibles. Sin embargo, desde 2006 el sistema de seguridad social nacional es superavitario, habiendo mostrado en 2007 un resultado positivo de casi \$6 mil millones. Si se deshicieran tan sólo algunas de estas reformas, como la detracción de 11% de IVA o de 20% del Impuesto a las Ganancias que se dirigen a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el monto sería apenas inferior a los \$10 mil millones que podrían recibir las provincias si se incluyeran las retenciones en el laberinto de la coparticipación. Si se adicionara el 15% que actualmente se le detrae a la masa coparticipable para el sistema de seguridad social, ya se superarían ampliamente los recursos que las provincias podrían obtener si se coparticiparan las retenciones. La reciente propuesta del gobierno de eliminar las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs) para consolidar un sistema único de reparto torna esta discusión aún más relevante. Ahora que el sistema tiene resultados positivos, ¿se le deberían devolver los recursos que se les quitaron para financiar sus déficits pasados? Se abre la pregunta de qué se debería hacer tanto con el flujo de fondos como el stock acumulado en las AFJPs. Pero esta discusión no puede darse sin cierta previsibilidad acerca de las cuentas de la ANSES en el largo plazo. En este recorrido, existen varias soluciones de compromiso que pueden ser mucho más legítimas y duraderas que coparticipar las retenciones.

Otro posible camino a recorrer es crear un Fondo de Redistribución Social bien diseñado e implementado. Para ello no basta con decir para qué se van a utilizar los fondos sino que es necesario aclarar cómo se van a distribuir. Si el Gobierno nacional los va a administrar de manera totalmente discrecional, de poco sirve que diga que lo va a invertir en hospitales, viviendas y rutas porque puede estar sustrayendo de otras partidas antes utilizadas para esos fines. En todo caso, estos fondos deberían distribuirse con criterios observables (no fijos), tales como población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), tasas de mortalidad infantil o camas en hospitales por habitante (u otros indicadores del estado de salud de la población) o kilómetros de rutas sin asfaltar. En realidad, ésta sería una manera indirecta, no perfecta, de intentar emparchar (una vez más) la coparticipación. Es importante que si estos fondos no están asegurados porque dependen de la buena coyuntura internacional de precios, se dirijan a inversión en infraestructura y no estimulen partidas de gasto corriente que, en caso de empeorar las condiciones internacionales, no se puedan sostener.

7. Conclusiones

“El arte de los impuestos consiste en sacarle a la gansa la mayor cantidad de plumas con la menor cantidad de queja posible”.

Jean Baptiste Colbert, Tesorero de Luis XIV

“El mundo necesita una “Segunda Revolución Verde” (...) un salto cualitativo en productividad y producción agrícola”

Manmohan Singh, Primer Ministro de la India

¿Cómo conciliar los objetivos de incentivar la producción agropecuaria, frente a la oportunidad que brinda un escenario de precios internacionales elevados, con la necesidad de mantener en niveles moderados los precios domésticos de los alimentos y cubrir los requerimientos del Fisco nacional? Esta pregunta subsume de alguna manera los tres vértices del triángulo del debate acerca de la aplicación de los derechos de exportación en la Argentina y, en forma más amplia, acerca de una política de desarrollo de largo plazo para el país.

Un principio de respuesta es que tal vez, de todas las perspectivas de análisis que emergieron en el conflicto actual, se les pide demasiado a las modestas retenciones que, como hemos visto, tienen sus pros y sus contras. No son el impuesto ideal, especialmente por sus efectos negativos sobre la producción y las exportaciones, que son esenciales para pensar en el crecimiento de largo plazo de una economía pequeña o mediana. No obstante, la magnitud de la actual dependencia fiscal de estos tributos y su efecto moderador sobre la pobreza y la indigencia a través del subsidio implícito al consumo de alimentos que significan, justifican el mantenimiento de las retenciones, al menos en el corto plazo.

Sin embargo, y de manera central, las retenciones, como la política cambiaria o fiscal, no constituyen por sí solas un modelo de desarrollo integral que pueda dar respuesta a estos múltiples objetivos. Deben ser articuladas dentro de un esquema integral de políticas.

La experiencia internacional sugiere que si bien un gran número de países en desarrollo aplica medidas de restricción a las exportaciones, estos lo hacen usualmente sólo ante situaciones de bruscos cambios en los precios relativos, como devaluaciones de la moneda nacional o fuertes incrementos en los precios internacionales, y circunscriptos mayormente a un número reducido de productos. En el contexto de la presente crisis alimenticia global, menos de un tercio de los países en desarrollo, como la Argentina, ha recurrido a prohibiciones, retenciones o cuotas de exportación, mientras que los controles de precios internos y los subsidios al consumo de productos alimenticios han sido las políticas más ampliamente utilizadas.

Nuestra breve revisión de la experiencia histórica de la Argentina previa a 2002 muestra que las retenciones y medidas similares han sido utilizadas como recurso de emergencia luego de significativas devaluaciones de la moneda nacional, con el objeto de captar por parte del Fisco una porción de los acrecentados beneficios de los exportadores y atenuar los impactos distributivos de las crisis de balanza de pagos. La experiencia histórica revela, a su vez, que las retenciones se fueron desmantelando a medida que aumentaban las presiones inflacionarias y, con ello, se apreciaba el tipo de cambio real y/o los precios internacionales agropecuarios entraban en baja. El presente contexto macroeconómico de inflación elevada llama a reflexionar sobre la importancia de la política fiscal, monetaria y

cambiaría para el logro de los objetivos anti-inflacionarios y distributivos utilizados para justificar la implementación de las retenciones.

En particular, el análisis de las retenciones dentro del conjunto de medidas de restricción a las exportaciones en la postconvertibilidad revela un creciente divorcio entre las políticas públicas de corto plazo y los objetivos de largo plazo. Las numerosas y crecientes medidas de prohibición, restricción cuantitativa y regulación estatal de las exportaciones de productos clave para el consumo popular como los lácteos, las carnes y el trigo, no sólo crean rentas para los productores de mayor tamaño sino que, eventualmente, son contraproducentes. En el caso de la ganadería, por ejemplo, los problemas de oferta vinculados con la baja rentabilidad relativa del sector y el cierre de los mercados externos, que se encuentran detrás de las subas de precios, fueron enfrentados con medidas que penalizan a la producción. El resultado: caídas en la producción y niveles de precios superiores a los existentes en forma previa a la intervención pública.

Más que medidas compensatorias a los pequeños productores con fuerte costo fiscal, cabe pensar en la necesidad de implementar políticas más profundas que apunten a mejorar la productividad y, por lo tanto, la rentabilidad relativa de las producciones agropecuarias con fuerte incidencia en la canasta popular de alimentos. En este sentido, es imperioso comenzar a debatir una política de largo plazo para el sector agropecuario, en el contexto de las ingentes necesidades sociales y la oportunidad, quizás histórica, que abre el presente horizonte de precios internacionales de los alimentos para el país.

El análisis del proceso de formación de las políticas públicas en la Argentina aquí presentado sugiere, por su parte, que el presente conflicto es una expresión de las falencias del sistema político argentino. En particular, de las dificultades para procesar a través del Congreso Nacional medidas trascendentes de política económica. Un mayor involucramiento de la institucionalidad democrática en el proceso de diseño de las retenciones desde el momento mismo en que se comenzaron a aplicar en 2002 habría producido posiblemente un esquema de alícuotas más estable y consensuado. Asimismo, es probable que hubiera tenido una mayor consideración de las diferencias entre productores y regiones productivas, junto con políticas complementarias para los sectores de menor rentabilidad relativa. De hecho, para el Fisco nacional, una resolución distinta del proceso de formación de una política pública de estas características quizás habría resultado en una captación menos conflictiva de los beneficios suscitados por la bonanza de precios externos.

Una visión de largo plazo plantea la necesidad de reducir gradualmente el peso de las retenciones en la recaudación total a través de mejoras en la eficiencia de la recaudación de impuestos menos distorsivos y más equitativos como Ganancias, Bienes Personales y los impuestos inmobiliarios provinciales. La solución no pasa por coparticipar las retenciones ya que, de hacerlo, se entraría en contradicción con la Constitución Nacional y la Ley de Coparticipación. Las provincias reclaman, justificadamente, más recursos. Las soluciones podrían venir desde tres ángulos complementarios. En primer lugar, es necesario rever seriamente el sistema de coparticipación y, probablemente, devolver a las provincias parte de lo que se les detrajo para financiar el sistema de seguridad social que hoy goza de superávit. En segundo lugar, de constituirse un Fondo de Redistribución Social tal como venía planteando el Gobierno nacional, debería distribuirse de acuerdo con criterios observables (tales como población, mortalidad infantil o deserción escolar).

Los escasos y contradictorios estudios de estimación existentes acerca de los posibles impactos que tendría una eliminación completa e inmediata de las retenciones advierten sobre la importancia de actuar con cautela, más aún en un contexto de precios

internacionales récord de los productos alimenticios. Si bien algunos estudios apuntan que una medida de este tipo redundaría en significativas ganancias en términos de exportaciones y crecimiento del PBI, también advierten sobre sus importantes costos sociales en términos de pobreza e indigencia, al menos en forma inmediata, pese a que en el largo plazo podría observarse un mejoramiento de esos indicadores.

En síntesis, el análisis precedente sugiere que la opción en la Argentina de hoy no es retenciones sí o retenciones no, sino cómo lograr diseñar consensualmente y a través de los canales institucionales existentes un conjunto de políticas que, sin perjudicar en el mediano plazo a la producción y la inversión en el sector agropecuario, protejan a los segmentos más vulnerables de la población. Es decir, un verdadero proyecto de desarrollo de largo plazo que permita llevar los alimentos “a la mesa de los argentinos” y aprovechar la oportunidad histórica que el mundo nos brinda.

8. Bibliografía citada

- ❖ Alemann, Roberto. *Curso de Política Económica Argentina*, Alemman SRL., 1981.
- ❖ Arceo, Nicolás y González, Mariana: "La transformación del modelo rural", *Le Monde Diplomatique*, mayo 2008, pág 11.
- ❖ Banco Mundial (2008): *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. The World Bank, Washington DC.
- ❖ Bannon, Ian and Collier, Paul (eds.): *Natural resources and violent conflict: options and actions*. World Bank, 2003.
- ❖ Bhagwati, Jagdish; Panagariya, Arvind; T. N. Srinivasan: *Lectures on International Trade*, second Edition, 2001.
- ❖ Blas, Javier: "The End of Abundance: Food Panic Brings Calls for a Second Green Revolution", *Diario Financial Times*, 1 junio 2008.
- ❖ Brunnschweiler, C. N.; E. H. Bulte: "Linking Natural Resources to Slow Growth and More Conflict", *Science* 2 mayo 2008: Vol. 320. no. 5876, pp. 616-617. Comentario en el *New York Times*.
- ❖ Collier, Paul: "Natural Resources, Development and Conflict: Channels of causation and Policy Interventions". En: Bourguignon, R.; Jacquet, P.; Pleskovic, B. (eds) *Annual World Bank Conference on Development Economics, Europe: Economic Integration and Social Responsibility*. Washington, World Bank, 2003.
- ❖ Corden W.M., Neary J.P.: "Booming Sector and De-industrialisation in a Small Open Economy." *The Economic Journal* Número 92, págs 825-848, diciembre de 1982.
- ❖ Dadone, Aldo A: "Se acentúa el cierre de la economía hacia el exterior", *Revista Novedades Económicas*, Año VII, Número 47, noviembre 1984.
- ❖ De la Torre, Augusto: "Biofuels and Food Prices: Policy Challenges from a Latin American Perspective", World Bank, June 10, 2008.
- ❖ Diamand, Marcelo. "La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio". *Revista Desarrollo Económico* Vol. 12 N° 45. 1972.
- ❖ Dborkin, Daniela y Feldman, Germán: "Los ingresos públicos" en Filc, Gabriel (comp.), *Las políticas fiscales en la Argentina: un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia*, Buenos Aires, CIPPEC, 2008.
- ❖ Díaz Bonilla, Carolina; Díaz Bonilla, Eugenio; Cicoviez, Martín: "The Impact of Global and Domestic Trade Liberalization on Poverty and Inequality in Argentina", GTAP Eleventh Annual Conference, Helsinki, April 15, 2008.
- ❖ Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, de la Subsecretaría de Ingresos Públicos, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Producción, "Tributos vigentes en la República Argentina a nivel nacional" actualizado al 30 de septiembre de 2008.
- ❖ Food and Agriculture Organization (FAO): "Aumento de los precios de los alimentos: hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas", Conferencia de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía", Roma 3-5 de junio de 2008.
- ❖ Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI), *U.S. and World Agricultural Outlook*, January, 2008.
- ❖ Feenstra, Robert: *Advanced International Trade: Theory and Evidence*. Stanford University Press, 2005.
- ❖ Fernández-Pol, Jorge E.: "Retenciones e Incertidumbre" *Revista Novedades Económicas* Año VI, Número 43, julio 1984.

- ❖ Ferreres, Orlando, J.: *Dos Siglos de Economía Argentina 1810-2004*. Fundación Norte y Sur. Buenos Aires. 2005.
- ❖ FMI: *Perspectivas Económicas*, Estudios Económicos y Financieros, Fondo Monetario Internacional 2008.
- ❖ Fulguiniti L. y R. Perrin: "Argentine Agricultural Policy in a Multiple-Input, Multiple-Output Framework", *American Journal of Agricultural Economics*, may, 1990.
- ❖ Gargarella, Roberto: "La respuesta constitucional". Diario *Página 12*, jueves 5 de junio de 2008, pág 10.
- ❖ Guerson, Alejandro; Parks, James; Parra Torrado, Mónica: "Export Structure and Growth: A Detailed Analysis for Argentina", World Bank Policy Research Working Paper 4237, may 2007.
- ❖ Haber, Stephen; Menaldo, Victor. "Do Natural Resources Fuel Authoritarianism?". Stanford Center for International Development, *Working Paper* 351. 2007.
- ❖ Herreou, Aragón (2006): "Factor Productivity in the Argentinean Agriculture", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, 2006.
- ❖ IFPRI (2008) "High Food Prices and the Impacts on the Poor in Latin America". Joachim von Braun. International Food Policy Research Institute. Inter. Washington D.C., Julio 21.
- ❖ Imbs, J. and Wacziarg, R. 2003. "Stages of diversification." *American Economic Review* 93(1): 63-86.
- ❖ Ingaramo, Jorge: "Apertura y atraso cambiario", *Revista Novedades*, Año 10, Número 95, noviembre de 1988.
- ❖ Izquierdo, Alejandro and Talvi Ernesto: "All that Glitters May Not Be Gold. Assessing Latin America's Recent Macroeconomic Performance", IADB, april 2008.
- ❖ Jansen, H. Tarp, Sherman Robinson, and Finn Tarp. "General Equilibrium Measures of Agricultural Policy Bias in Fifteen Developing Countries." Discussion Paper 105. International Food Policy Research Institute, Trade and Macroeconomics Division, Washington, D.C. 2002.
- ❖ Krugman, Paul (1987) "The Narrow Moving Band, the Dutch Disease, and the Economic Consequences of Mrs. Thatcher: Notes on Trade in the Presence of Dynamic Economies of Scale," *Journal of Development Economics*, Volume 27, Issues 1-2, Octubre 1987, páginas 41-55.
- ❖ Lavarello y Selva (2008): "Mercados internacionales de granos y precios frente a la desaceleración de la economía mundial", *Revista Entrelíneas*, Centro de Investigación en Economía Política y Comunicación de la UNLP.
- ❖ Liboreiro, Ernesto S. "¿Son legales los obstáculos a las exportaciones en el ámbito internacional?" Presentación. Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, 11 de julio de 2008.
- ❖ Nahón, Cecilia: "7 preguntas clave sobre retenciones", *Le Monde Diplomatique*, mayo 2008, pág 9.
- ❖ Nogués, Julio; Porto, Alberto; Ciappa, César; Di Gresia, Luciano; Onofri, Alejandro: "Evaluación de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la cadena agroindustrial", *Convenio Foro Agroindustrial y Facultad de Ciencias Económicas*, UNLP, septiembre 2007.
- ❖ OCDE-FAO: "Agricultural Outlook 2007-2016", 2007.
- ❖ OCDE-FAO: "Agricultural Outlook 2008-2017", 2008.

- ❖ Olson, M. "The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups, Harvard University Press, 1965.
- ❖ Piermartini, Roberta: "The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities", World Trade Organization", Geneva, 2004.
- ❖ Romer, Paul: "Endogenous Technological Change," *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, "Part 2: The Problem of Development: A Conference on the Institute for the Study of Free Enterprise Systems." pp. S71-102, octubre 1980.
- ❖ Romer, Paul: "New Goods, Old Theory, and the Welfare Costs of Trade Restrictions," *Journal of Development Economics*, No. 43 (1994), pp. 5-38
- ❖ Sachs, Jeffrey D., Warner, Andrew M.: "Natural resource abundance and economic growth", *NBER Working Paper* 5398, 1995.
- ❖ Sánchez, Gabriel; Rozemberg, Ricardo; Butler, Inés; Ruffo, Hernán: "The Emergence of New Successful Export Activities in Argentina: Self Discovery, Knowledge Niches, or Barrier to Riches", IERAL- Fundación Mediterránea, marzo 2008.
- ❖ Stein, Ernesto, Tommasi, Mariano, Echebarría, Koldo and Payne, Mark: "The Politics of Policies. Economic and Social Progress Report (IPES) 2006". <http://www.iadb.org/res/ipes/2006/index.cfm>. Interamerican Development Bank.
- ❖ Sturzenegger, Adolfo "Trade, Exchange Rate and Agricultural Pricing Policies in Argentina", World Bank Comparative Studies, Washington D.C., 1990.
- ❖ Sturzenegger, Adolfo, and Mariana Salazni (2007), "Distortions to Agricultural Incentives in Argentina", Agricultural Distortions Research Project, Working Paper 11, World Bank. Diciembre de 2007.
- ❖ Streb, Jorge M., María Laura Alzua, Daniel Lema y Javier Zelaznik. "The Political Economy of Populism and Protection in Argentina: A Case Study for the Agricultural Sector". Preliminary version. Septiembre de 2008.
- ❖ The Economist: "The Dutch Disease". pág. 82-83. 26 de noviembre de 1977.
- ❖ UNCTAD: *Trade and Development Report*, 2006.
- ❖ van der Ploeg, Frederick. "Challenges and Opportunities for Resource Rich Economies. OxCarre Research Paper No. 2008-05. University of Oxford, Mayo 2007.
- ❖ Von Braun, Joachim: "High and Rising Food Prices: Why are They Rising, Who is Affected, How They are Affected, and What Should Be Done", International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2008.

Anexo 1: Ilustración gráfica de los efectos económicos de las retenciones

En este anexo presentamos un análisis teórico y gráfico del impacto estático y de corto plazo de las retenciones sobre la oferta doméstica, los precios domésticos, la recaudación fiscal, y la oferta y demanda de divisas.

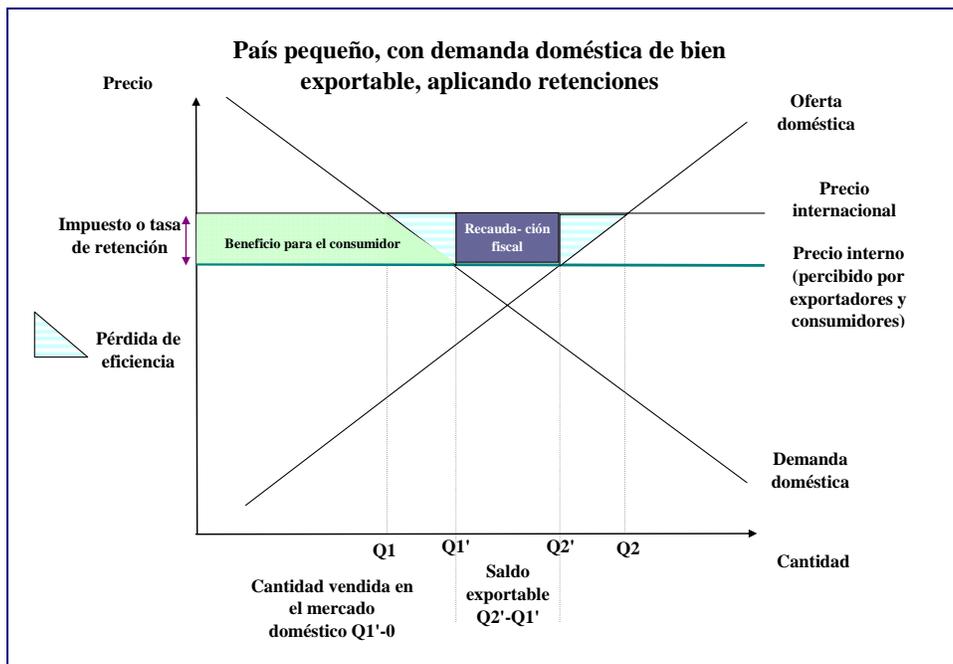
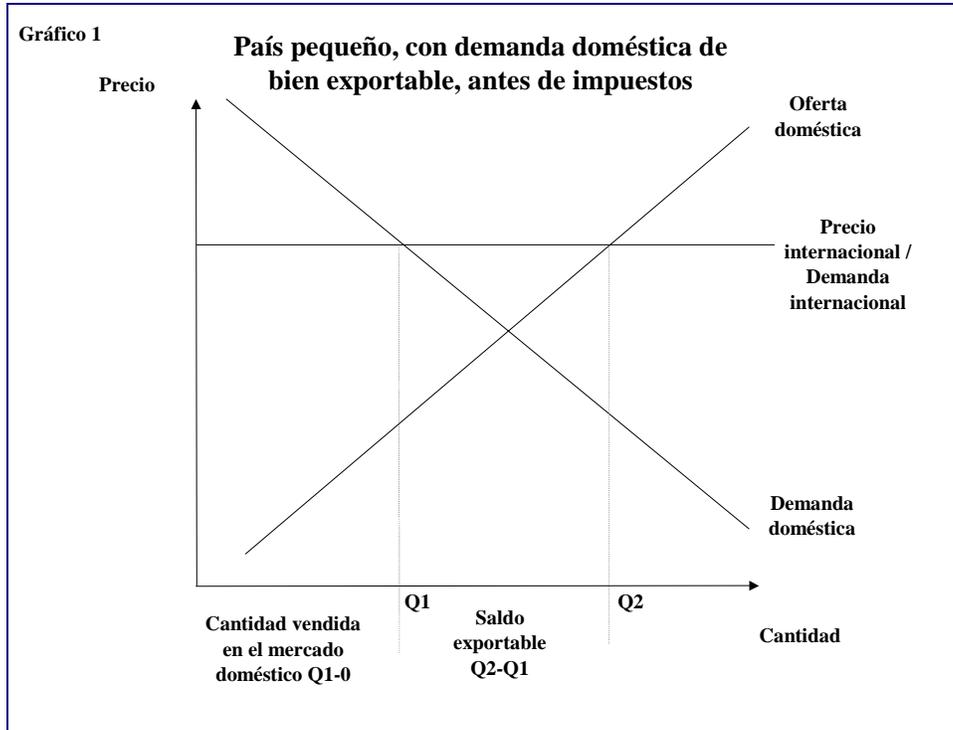
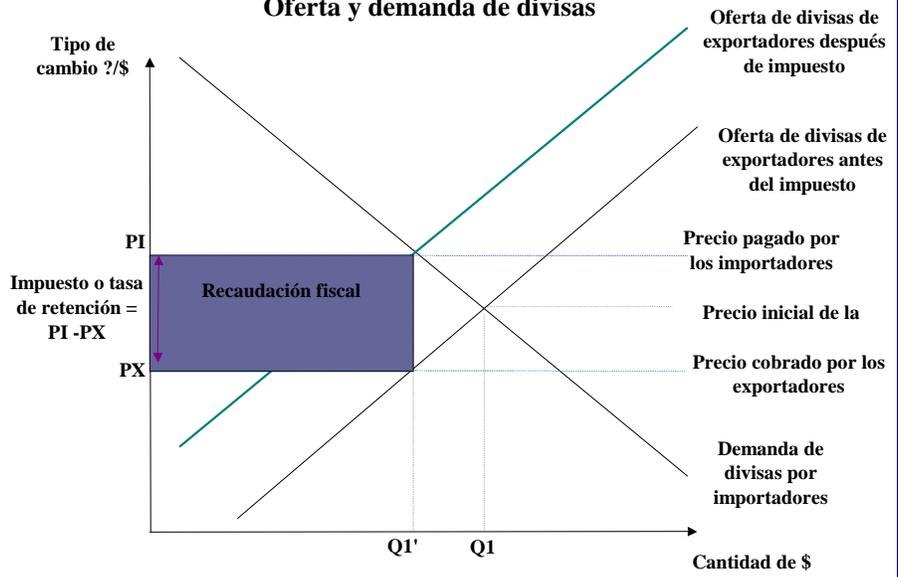


Gráfico 3

Oferta y demanda de divisas



Anexo 2a: Políticas implementadas por países en desarrollo en respuesta a la inflación de alimentos, 2007-2008

	POLÍTICAS COMERCIALES			POLÍTICAS DE CONSUMO				POLÍTICAS DE COMERCIALIZACIÓN			OTRAS
	Disminución/ eliminación de los aranceles a la importación de cereales	Introducción/ incremento derechos de exportación/ precios mínimos de exportación	Reducción/ prohibición de exportaciones	Subsidios a los alimentos	Controles de precios	Ayuda alimentaria/ redes de seguridad	Disminución/ eliminación de los impuestos a los alimentos	Liberación de stocks de alimentos	Adquisición de alimentos	Acuerdos comerciales bilaterales	Apoyo a la producción agropecuaria
Benín	X				X						
Burkina Faso	X										
Camerún	X										
Congo							X				
Egipto						X					
Etiopía				X			X		X		
Ghana	X										X
Guinea			X								
Kenia										X	
Lesotho				X			X				
Liberia			X								X
Malawi			X								
Mauritania	X							X			
Niger							X				
Nigeria	X			X							
Ruanda											X
Senegal	X			X	X						
Sudáfrica						X					
República Unida de Tanzania	X		X								
Zambia			X								
Afganistán								X			
Azerbaiyán	X						X				
Bangladesh			X	X	X						
Cambodia			X				X				
China	X	X									X
India		X	X								
Indonesia	X		X	X	X						
Jordania				X							
Kazajstán			X								
Malasia					X			X	X		X

(Cont.)

	POLÍTICAS COMERCIALES			POLÍTICAS DE CONSUMO				POLÍTICAS DE COMERCIALIZACIÓN			OTRAS
	Disminución/ eliminación de los aranceles a la importación de cereales	Introducción/ incremento derechos de exportación/ precios mínimos de exportación	Reducción/ prohibición de exportaciones	Subsidios a los alimentos	Controles de precios	Ayuda alimentaria/ redes de seguridad	Disminución/ eliminación de los impuestos a los alimentos	Liberación de stocks de alimentos	Adquisición de alimentos	Acuerdos comerciales bilaterales	Apoyo a la producción agropecuaria
Mongolia	X										
Nepal			X						X		
Pakistán		X									X
Filipinas				X					X		X
República de Corea	X										
Arabia Saudita	X			X		X					
Sri Lanka					X						
Tailandia								X			
Viet Nam		X									
Argentina		X	X							X	
Bolivia	X		X								
Brasil	X		X					X			
República Dominicana				X							
Ecuador	X			X							
El Salvador							X				
Guatemala							X				
Haití				X							
Honduras							X				
México	X										
Nicaragua	X						X				
Perú	X										
Rusia		X	X		X		X				
Ucrania											

Fuente: Global Information and Early Warning System- Food and Agriculture Organization of the United Nations <http://www.fao.org/gIEWS/english/policy/1.htm#CMR>

Anexo 2b: Retenciones y otras medidas de política a la inflación de alimentos (en detalle)

País	Productos	Medidas (a junio de 2008)
Argentina	Soja. Maíz, trigo, productos de soja y de girasol y demás productos primarios y manufacturas de origen agropecuario	Impuestos móviles a las exportaciones. Aumento en los impuestos a la exportación, suspensión temporaria de los permisos de exportación, cuotas a la exportación y medidas administrativas de regulación del comercio exterior
Bolivia	Arroz, harina de trigo, maíz, aceites vegetales, carnes de vaca y de pollo animales vivos	Prohibiciones a las exportaciones (en febrero) y en marzo/abril se levantaron para carne de pollo y maíz y aceites vegetales a condición de que haya oferta doméstica adecuada y precio "justo"
Brasil	Arroz	Prohibición temporaria de exportaciones de arroz en stock del Gobierno (enero)
México	Maíz	Controles de precios
Costa Rica	Bananas	Aranceles a la exportación
Federación Rusa	Trigo y cebada	Establecimiento de aranceles a las exportaciones de trigo y controles de precios a algunos alimentos básicos (nov. y dic. 2007). Suba de aranceles a 40% (trigo) y 30% (cebada) en febrero de 2008 y prohibición de exportaciones de trigo a Bielorrusia y Kazajstán (abril 2008)
Ucrania	Trigo y sus derivados	Cuotas de exportación (hasta mayo). Arancel a las exportaciones de trigo. Control de precio del pan
Benín	Trigo, maíz, arroz y aceite	Controles de precios desde diciembre de 2007
Guinea	Productos agrícolas, forestales, ganado, petróleo y madera.	Prohibición de exportaciones (abril)
Liberia	Productos alimenticios	Prohibición de exportaciones (mayo)
Malawi	Maíz	Prohibición de exportaciones (enero)
Senegal	Productos alimenticios	Controles de precios (abril)
República Unida de Tanzania	Cereales	Prohibición de exportaciones (enero)
Zambia	Maíz	Prohibición de exportaciones (marzo)

Congo	Alimentos	Aranceles a la exportación
Egipto	Arroz	Prohibición de exportaciones (abril)
Camboya	Arroz	Prohibición (por 2 meses) de exportaciones (marzo)
China	Lácteos, pan, huevos, fideos, granos y arroz	Controles de precios sobre la leche, pan, huevos y fideos instantáneos. Aumento del arancel a la exportación de algunos granos. Prohibición de exportar arroz (enero)
India	Arroz	Prohibición de exportaciones arroz no basmati (abril) e imposición de derechos de exportación a arroz basmati premium
Indonesia	Arroz	Se permite exportar arroz de grado medio solamente a la agencia de procuración estatal "Bulog" siempre que los stocks nacionales estén en un mínimo en 3 millones de toneladas y el precio por debajo de un precio de referencia fijado por el gobierno (abril)
Kazajstán	Trigo	Impuesto a la exportación (abril)
Vietnam	Arroz	Prohibición de exportar arroz hasta junio. Reducción de la cuota de exportaciones de ese producto para 2008 de 4 / 4.5 millones de toneladas a 3.5 m. de toneladas (abril)
Nepal	Arroz y otros cereales	Prohibición de exportación (abril)
Pakistán	Trigo y arroz	Derechos de Exportación (abril)
Sri Lanka	Arroz	Controles de Precios (abril)
Malasia	Arroz	Controles de Precios (enero)
Bangladesh	Arroz	Prohibición de Exportaciones por seis meses

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Global Information and Early Warning System- Food and Agriculture Organization of the United Nations, disponible en: <http://www.fao.org/gIEWS/english/policy/1.htm#CMR> .

Anexo 3: La Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA)

La ONCCA se constituyó en agosto de 2005 como un organismo descentralizado del Estado nacional, con autarquía económico-financiera y técnico-administrativa. La ONCCA tiene “competencia sobre el control de la operatoria de las personas físicas y jurídicas que intervengan en el comercio y la industrialización del ganado, la carne, sus productos y subproductos, así como granos, legumbres, oleaginosas, sus productos y subproductos”. Si bien se encuentra en la jurisdicción de la Secretaría de Agricultura, Pesca, Ganadería y Alimentos (SAGPYA) del Ministerio de Economía y Producción de la Nación (MEyP), este organismo cuenta con personería jurídica propia e importantes poderes “asignándosele las funciones remanentes de política comercial interna y externa de las ex-Juntas Nacionales de Carnes y Granos” de 1963⁴⁵.

Entre sus atribuciones, figura “llevar un registro de operadores, estableciendo las condiciones y alcances de la inscripción y su mantenimiento”, suspensión o cancelación. Complementariamente, la ONCCA está facultada para “crear, modificar o suprimir documentación de transacción comercial, de traslado y/o de tránsito interjurisdiccional”⁴⁶.

A fin de “evaluar el grado de cumplimiento de las normas de comercialización, obligaciones previsionales y fiscales”, dispondrá la “realización de inspecciones, operativos y auditorías”. También requerirá “declaraciones juradas e informaciones vinculadas al sector”, y verificará existencias y documentación de instituciones públicas y privadas. En última instancia, podrá “disponer, como medida cautelar, la interdicción y/o el decomiso de la mercadería cuando el operador no se encuentre debidamente inscripto en el registro de matriculados” de la ONCCA. Finalmente, esta oficina será acreedora del cobro de las tasas, aranceles, multas, punitivos y formularios oficiales que la misma disponga, además de las “donaciones, subvenciones, contribuciones y legados que perciba”⁴⁷.

En cuanto al control específico de las actividades del complejo agroindustrial, la ONCCA ha dispuesto en enero de 2006 la creación del Registro de Operaciones de Exportación (ROE) para carnes (“ROE rojo”) y granos (“ROE verde”). En el caso de la carne, los frigoríficos informarán a la ONCCA su capacidad de producción, más el stock de producción existente, para solicitar la autorización de exportación. Se establece así un encaje de producción correspondiente a 75% de esa capacidad de producción, que el frigorífico deberá acreditar, como base para determinar el remanente exportable. Finalmente, la exportación será autorizada por la ONCCA allí donde el stock de producción supere al encaje exportador⁴⁸.

Por su parte, el control del comercio de granos se lleva adelante a través del “ROE verde”, que tiene a su cargo el registro de las declaraciones juradas de ventas al exterior de productos agrícolas. Para el trigo y sus derivados (harina, sémola, etc.) se establece un encaje productivo a nivel nacional, ajustable mensualmente en función de las necesidades de consumo doméstico. Del stock físico de existencia de granos, las salidas para elaboración que los operadores remiten a la ONCCA, y el encaje calculado, se obtiene el remanente exportable.

⁴⁵ Decreto 1067/2005.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Resolución MEyP 31/06. Ver www.infoleg.gov.ar.

Asimismo, esta oficina creó el “ROE verde - Brasil” para las declaraciones juradas de operaciones de venta al exterior de trigo con destino al mencionado país. Allí se fijó un techo de presentación de declaraciones por exportador que alcanza las 2.000 toneladas diarias. Para esto, la “ONCCA tendrá en cuenta la participación exportadora histórica de la firma y la razonabilidad de la logística para el transporte en función de las autorizaciones solicitadas”. Para esta operatoria será necesario presentar la documentación que acredite la transacción internacional de compraventa, la validación del stock de existencia de granos, y el cumplimiento al día de las obligaciones tributarias, aduaneras y de seguridad social argentinas.

Información sobre los autores e institucional

Lucio Castro, director del Programa de Inserción Internacional de CIPPEC. Candidato a Doctor en Economía, Universidad de Sussex (Reino Unido), Magíster del Programa en Políticas Económicas (Program in Economic Policy Management), Universidad de Columbia, Nueva York y Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (USAL). Anteriormente, se desempeñó como Jefe del Área de Finanzas Públicas y Economista Senior en el Área de Comercio Internacional en la firma Maxwell Stamp PLC, en Londres. Ha trabajado en la función pública y en organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es autor de numerosas publicaciones y expositor frecuente en seminarios y conferencias sobre economía internacional.

Luciana Díaz Frers, directora del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Magíster (MSc) en Historia Económica de Países en Desarrollo, London School of Economics (Reino Unido). Posgrado en Economía Internacional, Instituto de Economía Internacional de Kiel (Alemania.) Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeñó como economista investigadora en el IERAL de Fundación Mediterránea y como asesora del Ministerio de Economía de la Nación. Es autora de numerosas publicaciones y expositora frecuente en seminarios y conferencias sobre política fiscal y federalismo.

Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Si desea citar este documento: Castro, Lucio y Díaz Frers, Luciana: “Las retenciones sobre la mesa. Del conflicto a una estrategia de desarrollo”, *Documento de Trabajo N° 14*, CIPPEC, Buenos Aires, agosto de 2008.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Instituciones Democráticas, Desarrollo Local, Política y Gestión de Gobierno e Incidencia de la Sociedad Civil.