

LA PALABRA DE RAMÓN FREDIANI: LAS RETENCIONES

Marcelo Coser entrevista al Profesor Ramón Frediani en el marco del programa “Prisma Económico” del IEF de la UNC (Entrevista desarrollada el 22 de mayo de 2008)

Luego de la salida de la Convertibilidad del Peso en el mes de enero de 2002, tras los agitados días de diciembre del año anterior, uno de los sectores más beneficiados con la competitividad generada a partir de la devaluación del tipo de cambio fue el agropecuario.

En ese entonces, los indicadores señalaban una inflación en crecimiento y que los ingresos del decil más rico de la población llegaban a ser 42 veces más alto que el decil más carenciado. Por ese motivo (y por muchos otros), el Gobierno nacional implementó un sistema de retenciones a las exportaciones del sector agropecuario y petrolero.

En marzo de 2008, la resolución 128/08 del ministro de Economía, Martín Lousteau, la cual generó un sistema de retenciones móviles, desató el descontento del agro, ya que del 35 por ciento vigente se pasaba a un 44 por ciento o más de la alícuota, dependiendo de la cotización de cada grano.

En el programa “Prisma Económico” que produce el Instituto de Economía y que conduce Marcelo Coser, se consultó la palabra del profesor Ramón Osvaldo Frediani, docente de la materia Economía Regional y Urbana e investigador del Instituto. Durante la nota, Frediani ayudó a aclarar conceptos sobre las retenciones y los propósitos que éstas persiguen, y brindó su perspectiva respecto al accionar del Gobierno argentino.

MC- Profesor Frediani, es un gusto tenerlo en Prisma Económico una vez más. Además de ser investigador del Instituto de Economía y Finanzas, Ud. es docente de la Facultad en la materia “Economía Regional”, y es por eso que lo hemos citado para hablar de un tema que actualmente es polémico en nuestro país: las retenciones al sector agropecuario. Como siempre hacemos en este programa, vamos a ofrecer una perspectiva académica con múltiples enfoques.

Antes de desarrollar la cuestión de las retenciones, destaquemos el peso y la importancia del sector agropecuario dentro de la economía argentina.

RF- El sector agropecuario, para la Argentina, es como para Japón la industria electrónica. Es decir, la columna vertebral y el sector para el cual la naturaleza lo ha dotado para tener la mayor competitividad y menores costos. Es un sector que, de acuerdo al Producto Bruto, su participación en la economía puede estar cerca del 20 por ciento. Pero si sumamos todas las actividades directas e indirectas vinculadas al agro, como pueden ser las maquinarias agrícolas, la producción de fertilizantes, toda la maquinaria tecnológica que requiere el sector, la industria alimenticia (casi la mitad de la industria argentina es industria alimenticia), la actividad agropecuaria en general puede representar entre un 30 y un 40 por ciento de la economía nacional.

MC- Profesor, entremos al tema retenciones. ¿Qué son y, podríamos establecer una comparación con “Derechos a las Exportaciones”?

RF- El concepto de “derechos” es que son una especie de impuestos a las exportaciones que se aplican al exportador. En este caso son retenciones al precio de venta del productor. Es decir, hay una retención en el precio desde el punto de vista del concepto económico de que el Estado se apropia de una parte de la rentabilidad del sector cuando su precio es excesivamente elevado con el fin de evitar que ese precio exagerado pueda generar inflación interna o distorsionar otros sectores de la economía.

MC- ¿Cuándo surgen las retenciones?

RF- El concepto de retenciones no es nuevo. Los primeros antecedentes son del año 1955 y 1956. O sea que hay más de 50 años de aplicación de retenciones. Hay que decirlo porque hay muchos que

piensan que es un invento de la gestión de Néstor Kirchner y, ahora, de Cristina de Kirchner, y no es así. Lo que pasa es que hasta ahora no llamó tanto la atención porque eran porcentajes reducidos: entre un 10 y un 15 por ciento, eventualmente 20 por ciento. Pero nunca un 44 por ciento, que es el valor al que llegó recientemente y que fue el detonante de la crisis actual.

MC- Nunca se había llegado a que casi la mitad de lo producido quede retenido por el Estado. De todas maneras, en el plan que se había propuesto estaba diferenciado si era soja, o trigo o maíz...

RF- Perdón, hay que hacer una aclaración. Las retenciones, aún en el porcentaje tan elevado como el que estamos mencionando, no sustituyen todos los demás impuestos. Así que el productor, además de las retenciones, tiene impuesto a las ganancias, a los bienes personales, el inmobiliario rural; de manera que si uno suma todo eso, puede llegar al 60 por ciento del precio de venta.

MC- Profesor, ¿Por qué la recaudación de las retenciones no se coparticipa a las provincias? ¿Por qué no me explica, primero, qué es la Coparticipación? Así lo entendemos mejor.

RF- La Coparticipación es un sistema de distribución de la recaudación de los impuestos nacionales hacia las provincias, es decir hacia jurisdicciones inferiores del Estado, cuando hay una organización política federal. Esto ocurre en muy pocos países: Estados Unidos, Canadá, México, Venezuela, Brasil, Argentina; también tenemos a Australia, Suiza, Alemania y nada más. El resto son unitarios o monarquías parlamentarias. Cuando hay un sistema político federal, como el contenido de nuestra Constitución Nacional lo indica, debe haber un sistema de coparticipación, el cual es un conjunto de porcentajes que se le asigna a cada provincia para que reciba parte de la recaudación de los impuestos nacionales. Esos porcentajes se fijan de acuerdo a la población, nivel de desarrollo económico alcanzado, índices de necesidades básicas insatisfechas, densidad demográfica, etc. El problema de Argentina es que desde el año 1994...

MC- Con la reforma de la Constitución Nacional...

RF- Exacto. Con la última reforma de la Constitución, en agosto de 1994 en la ciudad de Paraná, Entre Ríos, dejó de funcionar el viejo régimen de Co-

participación. Y en la nueva Constitución se estableció que el Congreso Nacional debía aprobar un nuevo régimen antes del 31 de diciembre de 1996.

MC- Y todavía estamos esperando, ¿no?

Sí, tenemos 12 años de mora, ya que el Congreso no ha tratado, no ha diseñado ni ha aprobado una nueva Ley de Coparticipación.

MC- Ahora, bien: ya sabemos lo que es la Coparticipación. Entonces, ¿por qué el dinero que se obtiene por las retenciones no se coparticipa con las provincias?

RF- No se coparticipa porque la Constitución Nacional expresa que todos los impuestos vinculados al comercio exterior son cien por cien de la Nación.

MC- ¿Por qué? ¿Eso qué implica?

RF- La Nación tiene una serie de gastos que no tienen las provincias, como por ejemplo la defensa nacional, ya que es el Gobierno nacional el que tiene que hacerse cargo del presupuesto de las Fuerzas Armadas; y también del servicio exterior, como las embajadas y consulados. Es decir que son dos grandes gastos que las provincias no tienen que soportar. Por eso es que se reserva los impuestos al comercio exterior. Ese es uno de los fundamentos. También hay otra razón, y es que cuando se estableció esto, en la primera Constitución de 1853, en aquel entonces el único impuesto que existía eran los aduaneros y, en menor medida, impuestos a ciertos consumos, como el de bebidas alcohólicas, a los naipes, a las velas, al tabaco, al azúcar, a la yerba mate, entre los más relevantes y que eran productos de consumo masivo. Entonces, el sistema impositivo era o impuestos aduaneros o impuestos al consumo de ciertos productos. Y no había un sistema de Coparticipación porque en las provincias todavía no estaba definida la organización fiscal.

En el año 1935, surge el sistema actual de impuestos, como el de Ganancias o el de las ventas. Ahí es cuando nace la Coparticipación.

MC- Profesor, anteriormente Ud. habló acerca de los Derechos a las Exportaciones. ¿Se coparticipan?

RF- No se coparticipan. Lo que sí, hay un detalle muy importante y es que, si bien éstos no se coparticipan porque están relacionados con el comercio

exterior, de acuerdo con la Constitución Nacional, artículo 75 que establece cuáles son las funciones del Congreso de la Nación, le asigna como una de sus potestades el de fijar los impuestos, ya sea crear o eliminarlos, y también cambiar sus alícuotas. De manera que en este caso en particular, el haber subido la alícuota, ya que se pasó de un 35 a un 45 por ciento a partir del 11 de marzo, lo debería haber hecho el Congreso a través de una ley. Eso hubiese sido lo correcto.

MC- Y no el Poder Ejecutivo.

RF- Claro. ¿Por qué lo hizo el Poder Ejecutivo? Porque se cedieron poderes especiales, los “superpoderes” como se llamaron en su momento, al Ejecutivo cuando se sancionó la Ley de Emergencia Económica en 2002, cuando se encontraba en funciones el Presidente Duhalde. Entonces, en aquel colapso, para resolverlo se consideró que era necesario que el Poder Ejecutivo tuviera la mayor capacidad de maniobra y le pidió al Congreso que le cediera “superpoderes”. Y desde entonces el Ejecutivo gobierna con Decretos de Necesidad y Urgencia o, como en este caso, el cambio de alícuota obedeció a una Resolución del Ministerio de Economía de la Nación, y no a una ley del Congreso.

MC- Metiéndonos a algo más coyuntural, ¿cómo se justifican las actuales retenciones a las exportaciones desde el punto de vista argumental?

RF- La primera razón de por qué se aplican estas retenciones es evitar que los altos precios que hoy tienen los alimentos en el mercado internacional se trasladen al mercado interno y eso provoque una inflación importante. Argentina exporta alimentos, los cuales tienen una relación muy estrecha con los salarios y el costo de vida. Esa sería la primera razón: evitar una inflación proveniente de una suba de precios de los alimentos.

MC- ¿Qué otras razones nos puede apuntar?

Una segunda razón, que la planteó el Gobierno, es que se necesitan recursos para redistribuir esa ganancia extraordinaria que está recibiendo el sector agropecuario gracias a medidas que aplica el propio Gobierno nacional como es mantener alto el dólar, porque si las autoridades hacen lo mismo que Brasil, que dejó que se cayera de 3,20 a 1,70 reales por dólar, posiblemente la moneda americana en nuestro país se ubicaría en 2,20 o 2,30 pesos por dólar.

MC- Coincidiendo con una tendencia mundial, que es de un dólar en descenso.

RF- Claro, porque se ha debilitado muchísimo durante los ocho años de la gestión de George W. Bush. Prácticamente ha perdido la mitad de su valor frente al euro. Hoy en día es una moneda débil. En todo el mundo ha caído su cotización, menos en Argentina, donde se ha mantenido en términos nominales, lo que ayudó a incrementar los ingresos del sector agropecuario.

MC- Teniendo en cuenta esto que explicaba acerca de las retenciones, sumado al tema del incremento en los precios de los alimentos, ¿qué puede implicar en el futuro para nuestro país? Y también, ¿con qué otro período de la historia se puede relacionar?

RF- Los alimentos suben mucho en épocas de guerras. Subieron mucho durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial. Hoy, el incremento responde a otras razones. En primer lugar, aparecieron grandes consumidores de alimentos que antes no estaban, como China e India, que entre los dos tienen el 40 por ciento de la población mundial. Como mejoraron su situación económica en los últimos cinco o seis años, ahora comienzan a demandar una cantidad de alimentos que antes no demandaban. Eso hizo subir muchísimo la demanda de alimentos en el mundo, mucho más rápido que la producción. Otra razón es que, por la debilidad del dólar, hace que estos precios, expresados en esa moneda, sean altos. Pero, tal vez, expresados en euros no sean tan elevados.

MC- Otra razón imagino que es la producción de biocombustibles.

RF- Exacto. En tercer lugar, los biocombustibles. Por la crisis del petróleo, ahora se lo quiere sustituir en parte por biodiesel. Y la cuarta causa es la especulación financiera tan grande que hay en los mercados bursátiles más importantes del mundo, ya que con la crisis que hubo con las hipotecas en Estados Unidos y los bancos, grandes capitales se han desplazado a comprar contratos a futuro en materias primas como petróleo, alimentos y ciertos minerales como el cobre. Eso ha hecho subir muchísimo artificialmente sus precios, porque no corresponde a una mayor demanda, sino a una mayor especulación momentánea del mercado.

MC- *O sea que tenemos cuatro factores.*

RF- Los cuatro factores: debilidad del dólar; especulación financiera; mayor consumo de China e India; y el fenómeno del biodiesel, han presionado para que los precios de los alimentos prácticamente se hayan duplicado.

MC- *Algo que también sucedió en épocas de guerra y posguerra, en las que Argentina era el "granero del mundo"*

RF- Exacto, Argentina fue durante medio siglo el "granero del mundo", y ahora tiene una excelente oportunidad de volver a serlo. Y no digo por uno o dos años, sino que esto puede extenderse mucho más. Todos los pronósticos dicen que esta gran demanda de China e India se va a prolongar una o dos décadas, fácilmente.

MC- *Profesor, le pido una opinión acerca del objetivo del Gobierno argentino de redistribuir los ingresos que está subyacente a la implementación de las retenciones.*

RF- La correcta distribución del ingreso es uno de los principios fundamentales de las finanzas públicas y, más precisamente la política fiscal, tratando de utilizar todos los sistemas de ingreso-gasto del Estado para mejorar y hacer más equitativa la redistribución del ingreso entre distintos estratos sociales, entre distintas regiones del país, y también entre distintas generaciones. Es decir que podemos hablar de una redistribución entre las personas, entre las regiones, entre las generaciones, pero también entre los sectores de la economía.

En el caso del Gobierno, no queda claro de que estos fondos vayan a ser redistribuidos correctamente. Y si lo hace, será a través de una amplia gama de subsidios que están otorgando, y que muchas veces, al no focalizar en el sector de bajos ingresos, esas ayudas terminan yendo a sectores de clase media y clase alta. Entonces, lejos de mejorar la distribución del ingreso lo que hacen es empeorarla. Por ejemplo, si se da un subsidio al gasoil y se lo tiene a un precio relativamente bajo, una persona de clase alta, con una camioneta 4x4 gasolera, se está beneficiando con ello a pesar de ser quizás un millonario.

MC- *Entonces no se está guardando coherencia*

RF- Claro, no guarda coherencia. Entonces, para redistribuir el ingreso la primera recomendación es que hay que focalizar bien cuál es el sector de destino. De lo contrario, puede haber filtraciones, y lejos de mejorar la distribución la podemos empeorar, porque le estamos sacando a un sector para darle a otro de más altos ingresos.

La segunda recomendación es que, más que dar subsidios, que hacen a un corto plazo, sería mejor canalizarlo a través de obra pública. Por ejemplo, si las retenciones fueran en un cien por cien a un fondo para financiar infraestructura (caminos, escuelas, hospitales, puertos y aeropuertos, etc.), entonces se está redistribuyendo a largo plazo. En cambio, si se subsidian ciertos consumos del presente el beneficio se agota con el consumo de esos bienes.

MC- *Se refiere a que es "pan para hoy y hambre para mañana"*

RF- Claro. Me parece que se debería haber creado un fondo nacional de infraestructura y desarrollo regional con el cien por cien de la recaudación de las retenciones.

MC- *Profesor, ¿qué ventajas y desventajas habría si reemplazamos las retenciones por un impuesto a las ganancias agropecuarias que tenga una especie de tasa creciente? Primero expliquemos qué son el Impuesto a las Ganancias y las Tasas Crecientes de Imposición.*

RF- El Impuesto a las Ganancias es un caso particular de impuesto a la renta o a los ingresos. Tiene una alícuota creciente a medida que crece el ingreso, hasta llegar a un valor máximo, que es del 35 por ciento.

MC- *De lo contrario, pasa a ser confiscatorio, ¿es así?*

RF- Exacto. Hay fallos de la Corte Suprema de Justicia que establecen que más de 35 por ciento es confiscatorio. Es por eso que las retenciones de un 44 por ciento son confiscatorias porque pasan de ese límite máximo.

Pero volviendo al caso del Impuesto a la Renta, hay que destacar que son una herramienta para redistribuir el ingreso sólo si tienen una progresividad en los porcentajes de aplicación. En este caso, si en vez

de haber aplicado retenciones se hubiese establecido un Impuesto a las Ganancias con alícuotas crecientes para el sector agropecuario en particular, eso podría coparticiparse, ya que aparecería bajo el nombre de un impuesto a la renta. Pero ahí existe un problema, ya que si se coparticipa a las provincias, es muy probable que éstas, al tener más dinero, destinen el ingreso extraordinario que recibirían a mayor gasto corriente, como salarios, personal, administrativo, burocracia. Y el día de mañana, si desaparecieran estas retenciones, o disminuyan ante una caída eventual en el precio de los cereales en los mercados internacionales, las provincias se encontrarían en un problema financiero grave, ya que adquirieron un mayor costo fijo y este es un ingreso variable. Entonces, ese es el riesgo que existe al coparticipar un ingreso extraordinario. La idea es que si hay un ingreso como este, que aparece y no se sabe si va a durar uno, dos o más años, tendría que financiar únicamente gastos extraordinarios y no los corrientes, y dentro de los extraordinarios están los de capital, obra pública. O, si no, que se coparticipe, pero que se indique un agregado de que tendrán que ir a gastos de capital en las provincias.

MC- Muchos piensan que no lo implementan para no generar más inflación

RF- Si el Gobierno nacional quiere combatir la inflación de los alimentos, creo que lo mejor es combatir la intermediación en los productos agropecuarios y no a la producción agropecuaria. Pongo un ejemplo: una empresa avícola, las que crían pollos. Ellas venden a 80 centavos el kilo de pollo, pero si Ud. va al supermercado, paga ocho pesos el kilo. Son diez veces más.

MC- ¿Y qué pasa en el medio?

RF- Por supuesto que hay partes que se justifican, ya que hay pérdida de peso, o el rinde es menor una vez limpio el animal, o las vísceras que no tienen valor, etc. De todas maneras, una relación de diez a uno es insultante. O sea que acá el problema no es el productor, sino la excesiva intermediación que hay en el mercado de los alimentos. Y ahí es donde tiene que apuntar el Ministerio de Economía. Esa es la primera recomendación. La segunda es que, para un sector tan importante como el agropecuario, tiene que haber políticas públicas y de largo plazo, y que el área encargada de este sector tiene que estar muy jerarquizada. Concretamente, tiene que haber un Ministerio de Agri-

cultura y Ganadería, como existió durante 80 años en Argentina hasta los años 60.

MC- Ahora es una Secretaría.

RF- Claro, ahora lo han desjerarquizado totalmente. Incluso en unas reuniones que hubo por este tema de las retenciones, el ingeniero Urquiza, que es el Secretario de Agricultura y Ganadería de la Nación, dijo que no tenía poder para modificar ese tributo. Entonces, eso pone en evidencia que la Secretaría es una repartición de bajo rango jerárquico, que no tiene ni la más mínima posibilidad de fijar políticas para el sector. Repito: lo recomendable es jerarquizar el área y volver a la figura del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación, como existió hasta fines de los 60.

La tercera recomendación que quiero hacer es que estas retenciones no deberían superar más de un 30 por ciento, ya que si es más ya es confiscatorio. Pero, además, hay que destinarlas a un fondo nacional para financiar infraestructura para modernizar la red ferroviaria y ampliar la red vial. Por caso, Argentina exporta 70 millones de toneladas de granos y no tiene un puerto de aguas profundas.

MC- Sólo se hace vía Rosario.

RF- Claro. Además, Ud. va a un puerto de cereales y tiene dos o tres mil camiones esperando porque no hay suficiente capacidad de almacenaje y deben esperar hasta una semana o diez días para descargar el cereal, cuando en realidad deberían esperar una o dos horas y salir.

MC- Profesor Frediani, ha quedado más que claro. Y hemos podido darle una visión académica a esta cuestión de las retenciones. Obviamente, no podemos sustraernos al contexto dentro del cual vivimos, y es por eso que también estamos brindando alguna que otra sugerencia para la actual coyuntura.

RF- Yo creo que ahí hubo mala praxis en materia de política económica, porque esta decisión se tomó sin contar, por parte del Ministerio, con todos los estudios técnicos de costos por productos; por tipo de cereal; por provincias, porque no es lo mismo producir soja en Córdoba que en Santiago del Estero o en Chaco; entonces, si hubieran tenido un buen estudio de costos pormenorizado, seguramente no hubieran cometido este error.