

**PROGRAMAS DE POLITICA FISCAL E
INSERCIÓN INTERNACIONAL**

Junio 2008

***Aportes técnicos para la discusión legislativa sobre las
retenciones*****Por Lucio Castro y
Luciana Díaz Frers*****Resumen ejecutivo***

Dado el complejo escenario político y económico, nos parece oportuno formular una serie de propuestas técnicas concretas para afrontar el desafío de búsqueda de consenso en el Congreso de la Nación que tendrá lugar en las próximas semanas. La justificación de cada una de las medidas sugeridas está desarrollada en extenso en el Documento de Trabajo N° 14 "Las retenciones sobre la mesa: desde el conflicto hacia una estrategia de desarrollo", disponible en www.cippec.org.

En este documento presentamos una propuesta de implementación de retenciones y del Fondo de Redistribución Social y planteamos la necesidad de complementar estas medidas con otras decisiones de política económica para el mediano plazo y largo plazo.

Proponemos retenciones móviles, escalonadas según grandes rubros y según valor agregado. Con respecto al Fondo de Redistribución Social, consideramos conveniente establecer criterios medibles y variables para su distribución entre las provincias. En el mediano plazo, creemos esencial que se eliminen algunas medidas con efectos peores que los de las retenciones - tales como las cuotas de exportación y algunas disposiciones administrativas-, e insistimos en la necesidad de avanzar en el diseño e implementación de una política agropecuaria integral. De la misma manera, destacamos la necesidad de mejorar la eficiencia en la recaudación del Impuesto a las Ganancias y a los Bienes Personales así como la ineludible deuda pendiente de reformar el sistema de coparticipación federal de impuestos.

Propuesta técnica sobre el sistema de retenciones

Un **sistema de retenciones móviles es valioso** por varios motivos. A partir de un buen diseño, implementar retenciones móviles permitirá un sistema que se adecue a la cambiante situación económica sin necesidad de discutir y modificar todo nuevamente en el corto plazo. Fijar las retenciones en un valor inamovible genera altos riesgos si la situación se deteriora para los productores, por una reducción del precio internacional de los productos exportables o por una apreciación del tipo de cambio real por efecto de la inflación. Es por ello que la fórmula que se adopte debe tener en cuenta, más que el precio de los productos gravados, la evolución del tipo de cambio real¹.

Las negociaciones políticas de los próximos días darán lugar a un intenso debate acerca de la alícuota máxima de las retenciones. Resulta imposible determinar desde un punto de vista exclusivamente técnico qué valor deberían adoptar. Será responsabilidad de nuestros legisladores acordar un valor que facilite la salida del actual conflicto y dé por concluido el debate de ese punto para poder discutir otros aspectos vinculados, que son tanto o más importantes que el porcentaje que finalmente se determine por ley. A partir de una lectura de la economía política de la actual crisis y de la experiencia de los principales países exportadores de

alimentos del mundo² creemos que para facilitar la salida del conflicto, debería adoptarse un valor que maximice la captación de los beneficios extraordinarios por parte del Fisco en la presente coyuntura de precios elevados internacionales, pero que no perjudique en el mediano y largo plazo el crecimiento del país. Se percibe la necesidad de hacer ciertas concesiones, por lo cual la alícuota debería ser inferior a la impuesta por el Gobierno tras las medidas más recientes.

Dicho esto, nos inclinamos por el **escalonamiento de las alícuotas**, gravando por orden de rangos mayores a menores: Combustibles, Productos Primarios, Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) y Manufacturas de Origen Industrial (MOI). Dentro de estos rubros, la elección del valor de la tarifa debe ser en función del valor agregado del bien (posiblemente complejo de calcular) y con el objetivo de estimular la diversificación de la economía.

Recomendamos la **eliminación de las cuotas de exportación y medidas administrativas** (tales como licencias no automáticas de exportación, incluidos los encajes de exportación) ante la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), en especial las que afectan a la ganadería y al trigo, pero también extensibles a otras actividades agropecuarias. Estas medidas son más

¹ Cabe la consideración de que con la intervención del INDEC, resulta inapropiado utilizar exclusivamente la estimación de precios al consumidor del Gran Buenos Aires. Debería utilizarse otro índice más confiable. A efectos prácticos, puede servir de aproximación un promedio simple de los Índices de Precios al Consumidor (IPC) de todas las provincias que lo registran con la excepción de Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires.

² La Argentina es el país que, con el nuevo régimen de retenciones móviles, aplica las alícuotas más elevadas a los productos de la cadena agroindustrial de todos los grandes exportadores netos de alimentos. Dentro del conjunto de países que aplican alícuotas similares se encuentran Rusia, que aplica un derecho de exportación máximo de 40% al trigo, China con 35% también al trigo, y la India que penaliza al arroz basmati con un arancel específico –una suma fija por tonelada– cuyo equivalente ad valorem se encuentra en niveles similares –en promedio de entre 35 y 41% (FAO, 2008).

distorsivas que las retenciones, crean comportamientos rentísticos y no generan recaudación para el Gobierno.

Debido a las dificultades para identificar a los pequeños y medianos productores agropecuarios, **no deberían imponerse retenciones diferenciales** por escala de establecimiento de explotación: existen importantes diferencias entre cultivos, actividades y regiones, que según la variable calidad de la tierra pueden tener alta o baja rentabilidad.

En la misma legislación sobre las retenciones que se discute por estos días sería oportuno plantear la necesidad de un mecanismo que facilite el **reemplazo gradual de las retenciones** por impuestos menos distorsivos y más equitativos vertical y horizontalmente. En particular, se debe fortalecer la administración tributaria nacional, así como los mecanismos de cooperación con las administraciones tributarias provinciales para aumentar la recaudación de los Impuestos a las Ganancias, a los Bienes Personales y a la Propiedad. Además, las retenciones móviles, tal como se dijo al principio, deben incorporar en la fórmula la **evolución del tipo de cambio real** de manera de ajustarse en el caso de que la inflación disminuya la rentabilidad de las exportaciones.

Propuesta técnica sobre el Fondo de Redistribución Social

Proponemos que el **Fondo de Redistribución Social**³ aplique criterios objetivos, es decir, que no dependan de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo Nacional ni se distribuyan según coeficientes fijos que se negocian de una vez y para siempre. La distribución provincial debería basarse en **criterios medibles y variables** -tales como la

cantidad de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el índice de mortalidad infantil y la cantidad de kilómetros de caminos sin pavimentar, entre otros-, para la asignación de los recursos asignados a la construcción de viviendas, hospitales e infraestructura. Debido a que estos fondos están sujetos a la volatilidad de los mercados internacionales, por lo cual no se puede asegurar su previsibilidad, es recomendable que no se generen nuevas partidas de gasto corriente sino que estos fondos financien la inversión necesaria para generar el capital humano y de infraestructura indispensable para facilitar la diversificación de la economía. Ésta sería una manera legítima de que llegaran más fondos a las provincias donde se concentra la mayor parte de la población pobre e indigente del país, ya que tanto la Constitución Nacional como la Ley de coparticipación vigente establecen que las retenciones son recursos que pertenecen al nivel nacional de gobierno.

Consideramos también oportuna la creación de un **Fondo Agropecuario de Mejora de la Competitividad**, que establezca un programa de incentivos para el aumento de la productividad de los sectores agropecuarios de menor rentabilidad relativa pero estratégicos en términos de seguridad alimentaria (tal como la ganadería y el trigo), a través de la inversión en Ciencia y Tecnología Rural, entre otras cosas.

Medidas complementarias para el mediano y largo plazo

Además de las medidas descriptas arriba, que se consideran indispensables para una resolución del conflicto, resulta clave ver a las retenciones y a otras medidas de restricción de las exportaciones desde una perspectiva más integral. Sólo así se podrá levantar la mirada del corto plazo para comenzar a dar consistencia a las múltiples medidas relacionadas y pensar

³ El Fondo de Redistribución Social fue creado el 10 de junio de 2008 por medio del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 904/2008

en un modelo de desarrollo sustentable para la Argentina. En tal sentido, se enumeran a continuación diversas propuestas complementarias a las ya descriptas, que poseen un dispar grado de viabilidad.

- a) Análisis exhaustivo y **eliminación de todas las cuotas de exportación y medidas administrativas de comercio** que hoy están frenando la producción y la exportación.
- b) **Política integral agrícola**: diseño de un programa de desarrollo del sector agrícola de largo plazo. Implementación de un **Programa de fomento de la productividad agrícola** mediante inversión en investigación y desarrollo, aumento de presupuesto del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y medidas que apunten a facilitar la formalización del empleo en el sector.
- c) **Reforma integral del sistema de coparticipación** para saldar la deuda constitucional que ya lleva casi 12 años. Concretamente, se puede hacer una reforma del Impuesto al Valor Agregado (IVA) o del Impuesto a las Ganancias, devolviendo a las provincias lo que en su momento se les detrajo para financiar el entonces deficitario (y ahora superavitario) sistema previsional.
- d) Medidas tendientes a crear un sistema tributario más equitativo, menos distorsivo, más eficaz en su administración y más previsible. En particular, recomendamos **ampliar la base del Impuesto a las Ganancias y mejorar los sistemas de valuación para un mejor cobro de los impuestos a los Bienes**

Personales y a la Propiedad. Sería pertinente estrechar los vínculos de colaboración entre la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y las administraciones provinciales de recaudación de impuestos para optimizar esfuerzos y estrategias.

- e) Se debería constituir un **fondo anticíclico específico** en el caso de identificarse productos de significativa ventaja comparativa para la Argentina, pero cuyos precios sean evaluados como muy volátiles y a su vez esa imprevisibilidad impacte negativamente sobre la estabilidad del crecimiento del país.
- f) Medidas tendientes a implementar otras políticas anticíclicas, tales como los **fondos anticíclicos fiscales ya reglamentados pero que no se cumplen**.
- g) El Congreso Nacional debería **revisar el extenso Código Aduanero** y definir cuáles atribuciones pueden ser potestad del Poder Ejecutivo Nacional y cuáles se debe reservar el Congreso. La reciente crisis ha puesto de manifiesto que los impuestos no deberían imponerse o modificarse unilateralmente desde el Gobierno sino que deben atravesar un debate en un ámbito representativo, como es el Congreso, según lo dispone la Constitución Nacional.

Bibliografía

Castro, Lucio y Díaz Frers, Luciana: "Las retenciones sobre la mesa: desde el conflicto hacia una estrategia de desarrollo", Documento de Trabajo N° 14, CIPPEC, Buenos Aires, junio 2008.

Lucio Castro. Director del Programa de Inserción Internacional de CIPPEC. Candidato a Doctor en Economía por la Universidad de Sussex, Reino Unido; Máster del Programa en Políticas Económicas (Program in Economic Policy Management), Columbia University, Nueva York y Lic. 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. Máster en Historia Económica de Países en Desarrollo, London School of Economics. Posgrado en Economía Internacional, Instituto de Economía Internacional de KIEL, Alemania. Lic. en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeñó como economista investigadora en el IERAL de Fundación Mediterránea y como asesora en el Ministerio de Economía de la Nación.

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: “Aportes para la discusión legislativa sobre las retenciones”, *Documento de Políticas Públicas*, CIPPEC, Buenos Aires, junio 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.