



LAS RETENCIONES A LAS EXPORTACIONES: UN MAL INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA

Raúl E. Cuello

Abril de 2008

No existe en la literatura especializada un impuesto que se aplique sobre las exportaciones, sencillamente porque nunca estuvo dentro de supuestos teóricos, penalizar las ventas externas de un país para dificultar los ingresos de divisas que sirven para promover el bienestar y desarrollo. Resultaría un ejercicio infructuoso buscar antecedentes de este tipo en cualesquiera de las escuelas del pensamiento económico. Se pueden penalizar las importaciones para defender la producción doméstica y se pueden crear estímulos para incentivar las exportaciones, pero penalizar a estas jamás.

Sin embargo la sociedad argentina parece haberlas aceptado como un instrumento de política económica y limitar su discusión a la magnitud de las alícuotas con que se aplican. Con el fin de colocar el debate en sus justos términos el propósito de estas líneas es precisamente, analizar cual es el trasfondo teórico e instrumental, que ha dado lugar a la vigencia de este pseudo impuesto.

Para comenzar debe reconocerse que las retenciones aparecen y se justifican en el marco de una devaluación, que por su magnitud, “debe compensarse” de alguna manera, con el fin de evitar el impacto que se produciría en la estructura de precios de los alimentos^[1] con la consiguiente repercusión sobre la distribución de los ingresos. Así ocurrió en 1967 y últimamente en 2001. La diferencia en ambas ocasiones estuvo dada que en 1967 las retenciones se implementaron durante un año corto período de tiempo porque a fines de 1969 prácticamente carecían de significación.^[2] Esto implica reconocer que la recaudación por vía de las retenciones no tuvieron como propósito constituirse en un impuesto, sino el de evitar el mayor deterioro del salario real ya agraviado por la devaluación que había llevado el tipo de cambio de \$ 2,70 a \$ 3,50 (pesos ley 18188). Debiera agregarse que tampoco tuvieron el propósito de propender a una más justa distribución de la renta. Fueron una “herramienta cambiaria”.

Aquella experiencia ratificó el carácter no tributario de la detracción producida en la cotización de la divisa a que negociaba sus ventas el exportador. ¿Porque al salir de la convertibilidad, esa medida excepcional se sostuvo por un plazo tan largo como el que acaece desde fines de 2001 hasta el presente y que se anuncia ha de ser prorrogado por lo menos durante cuatro años mas. Y no sólo eso sino con alícuotas crecientes, hasta llegar a la resolución del 11 de marzo de 2008 que establece retenciones móviles?

Nuevamente puede afirmarse que en una primera aproximación el propósito de las autoridades nacionales fue el mismo que el evidenciado en 1967, esto es “compensar” el

efecto que sobre el salario real habría de tener sobre los bienes alimenticios exportables la devaluación desde \$ 1 a \$ 3,70 entre fines de 2001 y mediados de 2002, lo cual implicaba adicionalmente evitar que la devaluación actuara como transmisora de la inflación.

Sin embargo, cuando transcurre el tiempo y se van absorbiendo los efectos de la devaluación, las retenciones implican “no solo una detracción del tipo de cambio” sino también sobre las variaciones de los precios internacionales, que cuando son a la baja “aceleran” el impacto negativo en los ingresos de los productores y cuando son a la suba, amortiguan las señales de precios externos para asignar más eficientemente los recursos productivos, alentando en las autoridades el deseo de incentivar el uso de las retenciones como fuente de ingresos presupuestarios. Este último efecto se potencia cuando el mercado internacional asiste a un ciclo excepcional de demanda con claro impacto sobre los precios. Y como se trata de un “impuesto que se recauda solo” surge un claro sesgo para aumentar el gasto público.

Debe tenerse presente que las retenciones, si bien aparecen en 1967, fueron consideradas como resultado de un planteo ideológico que parte del supuesto, legítimo, que confiere a Argentina las características de un “país de estructura productiva desequilibrada”, entendiéndose por tal la existencia de una industria que carece de condiciones para competir internacionalmente “al mismo tipo de cambio” al que puede hacerlo el agro.^[3] Para clarificar la idea puede pensarse en la existencia de dos países, uno dotado de recursos naturales como los que dispone nuestro país y otro con la misma base industrial con la que contamos. Naturalmente las productividades relativas de uno y otro sector deberían estar reflejadas en distintos tipos de cambio. Pero como se trata un país al que se le podía conceptuar como un modelo de dos Sectores^[4], surge el interrogante de como operar al sistema con un solo tipo de cambio.

La respuesta se da con la introducción de “una cuña” en el tipo de cambio, cambio único, “reteniendo” a los exportadores de productos del agro una parte de la cotización de la divisa en el momento de negociar sus exportaciones. Pero eso a veces no alcanzaba para favorecer a algunas ramas industriales y en estos casos se le justificaba el complemento de “un reintegro” en “función del valor agregado”.

De tal modo se institucionaliza una estructura de cambios múltiples que habría de dar y de hecho da lugar a prácticas de sobre y sub facturación en las importaciones o exportaciones según sea el caso^[5]. Queda así desvirtuado un objetivo en apariencia aceptable, pero en los hechos idóneo para incentivar prácticas de corrupción y evasión cambiaria e impositiva. Resulta fácil entender que con una retención, por ejemplo del orden del 40%, quien embarque mercaderías subestimando precios y/o cantidades, obtiene una ventaja en el exterior del mismo orden, neto de todo impuesto nacional, lo cual trasciende el marco de la competitividad en la economía.

Es de destacar que nunca, cuando se hacía el análisis del modelo, se ponderaban los efectos presupuestarios de tales recaudaciones. En rigor de verdad, me encontré entre quienes alertaron acerca de esta cuestión y de los efectos que habrían de producir las retenciones en el mal funcionamiento de la estructura de precios relativos y por ende a ineficiencias y pérdida de productividad al distorsionar las relaciones marginales de sustitución y transformación en las funciones de producción.^[6]

En efecto, dado que el exportador “traslada hacia atrás” la reducción del tipo de cambio, el productor resulta productor y vendedor de divisas “al tipo de cambio de mercado menos la retención”. Pero cuando ese mismo productor compra los insumos que en su mayor parte están dolarizados, los adquiere “al tipo de cambio de mercado neto o aún con los costos adicionales cuando se trata de bienes importados”.

Pero hay más para agregar en el planteo teórico de los efectos que producen las retenciones en su agravio a la eficiencia productiva. Es el que se relaciona con el hecho que las retenciones al estar ligadas a los montos de ventas, impactan más por los productores eficientes que sobre los ineficientes en la misma superficie de tierra. Habida cuenta que la función producción es tierra intensiva, pronto se hacen presentes los costes crecientes, que pueden ser amortiguados por una mayor inversión de bienes de capital, pero en todo caso la pendiente de la curva de costes se ve complementada con la retención por unidad de producto en términos marginales. Dicho de otro modo, paga más retenciones el que produce más y mejor.

Cuando el agravio que produce el “exceso de gravamen” es reconocido por el Estado, este apela a medidas que lejos de propender a mejorar el cuadro de situación tiende a empeorarlo al discriminar según el tamaño de la explotación o a otorgar subsidios al transporte según la lejanía del destino. Se trata de medidas que alientan nuevamente la corrupción en base a criterios que promedian intereses o pasan por alto que la teoría económica ya estableció desde tiempos de David Ricardo, el valor de la tierra en relación a su distancia al mercado.

¿Porqué a pesar de los efectos disruptores expuestos, las retenciones se mantienen como si se tratara de un impuesto que no lo es, hasta formar su recaudación un recurso del que el Estado no puede prescindir, no obstante que se trata de uno originado en “una situación de emergencia” que hasta el momento se mantiene?. Hay cuatro razones.

- La primera es que el Estado no puede prescindir de ellas con la actual magnitud del Gasto Público, incapaz de ser financiado con los recursos tradicionales y dar lugar además al superávit primario destinado a cumplimentar las obligaciones que impone la Deuda Pública.
- La segunda porque el BCRA administra el tipo de cambio y lo mantiene subvaluado, con lo cual crea “el colchón” necesario para transferir vía retenciones el excedente que surge de la cotización de las divisas, que si reflejaran la tendencia del mercado habría seguido el peso el curso de la reevaluación frente al dólar como ocurrió con la mayoría de los países de América Latina.
- La tercera porque le sirve para argumentar que los precios internos serían superiores en ausencia de retenciones. Oculta que con el peso sobrevaluado los precios domésticos serían iguales a los que ofrecieran los productores mas los costos de comercialización. Y además que los precios de los alimentos han aumentado en todo el mundo sin los efectos inflacionarios que se le imputan en la economía argentina.
- La cuarta, porque está en la base “del modelo competitivo” un tipo de cambio alto por las razones ya expuestas. Pero desconoce que ese tipo alto y presuntamente competitivo no hemos podido volcar a nuestro favor el intercambio con Brasil que siguió precisamente un curso distinto de política económica.

Debe atenderse que además de las consideraciones teóricas expuestas, existe un orden jurídico que dispone que las retenciones a las exportaciones no puedan aplicarse fuera de las disposiciones constitucionales. En efecto, si bien el Art. 4 de la Constitución Nacional hace referencia a los derechos de exportación como fuente de ingresos para el Tesoro Nacional, su lectura debe ser complementada con la del Art. 75 inc 1, toda vez que surge con toda claridad que corresponde al Congreso legislar en materia aduanera, de modo que la delegación de facultades que el Congreso hizo al P.E. para que este a través del Código Aduanero “determine el alcance y nivel de los derechos de exportación”, es violatorio de la Constitución Nacional, pues solo en el Congreso radica la potestad para fijar tributos según lo establece el Art. 52 y como Cámara iniciadora del proceso a la de Diputados allí se encuentran los representantes del pueblo. Por ende, deben formar parte de la masa coparticipable, de modo que no pueden ser dictadas por simples “Resoluciones Ministeriales” y menos ser afectadas de manera no contemplada por el Presupuesto Nacional, al que de hecho deja convertido en letra muerta.

La Democracia en nuestro país carece de los atributos que impone la Constitución Nacional, toda vez que no es Representativa ni tampoco Federal^[7]. Al debatir sobre las retenciones en estos últimos días el país se dividió entre quienes estaban a favor o en contra de la Resolución Ministerial del 11/3/08. La mayoría de la ciudadanía pasó por alto, que la Democracia como sistema de vida que es, garantiza el ejercicio de los derechos e impone las obligaciones ciudadana por medio de la división de Poderes, tiene su origen y justificación histórica, en la necesidad de proteger al pueblo de los “abusos del príncipe” y además que la ciencia económica, tiene precisamente su origen en el estudio del impacto sobre la sociedad tanto de los impuestos como de los gastos públicos.^[8]

A modo de síntesis, todo lo expuesto podría sintetizarse en los siguientes puntos.

- Las retenciones no resisten ningún análisis propio de los tributos.
- Las retenciones no son un impuesto ya que carecen de bases legales.
- Las retenciones de ser mantenidas más allá de un corto plazo, producen serios efectos distorsivos por su impacto sobre la estructura de precios relativos, en el funcionamiento de la economía.
- Las retenciones se convierten en un vehículo idóneo para la fuga de divisas y la evasión impositiva.
- Las retenciones carecen de los atributos asignables a los impuestos tradicionales. Su ventaja mayor en relación a estos es que las retenciones “se recaudan solas”
- Las retenciones jamás pueden “per se” contribuir a la distribución progresiva de la renta, excepto que por ello se entienda asignar al gasto público de una manera progresiva, pero si esto es así el mérito no sería de las retenciones.

A modo de conclusión se podría ensayar cual podría ser el escenario económico si el curso de la economía transitara a partir de ahora por: a) una tasa de inflación sostenida a los valores actuales y que se acumulan a la acontecida desde 2001, b) aumenten, por definición, los costos de producción del agro, c) se mantengan o desciendan los precios internacionales y d) se mantenga el alto crecimiento del gasto público. Ante tales condiciones, como ajustaría el sistema económico? La respuesta es muy simple, lo haría por devaluación nominal del tipo de cambio, toda vez que el Sector Público no podría prescindir de las retenciones. En una circunstancia tal, pocos asignarían la responsabilidad de la aceleración inflacionaria a este perverso modo de financiar el Presupuesto.

Todo lo expresado no debería llamar la atención respecto de la necesidad de redefinir el “Sistema Rentístico Nacional” pivotado a partir de una reforma tributaria a nivel nacional y provincial ambas articuladas en el marco de la Ley de Coparticipación Federal que desde la Reforma Constitucional de 1994 nos estamos debiendo. Naturalmente, tal reordenamiento fiscal debe tener como trasfondo una cuantía y calidad del Gasto Público distinto y mejor que el actual, que es también, fuertemente distorsionador del funcionamiento de la economía.

Los hombre de gobierno y quienes crean conocer de Finanzas Públicas, debieran comenzar con modestia por reconocer que el equilibrio de la macroeconomía no se consigue solo sumando y restando. Lo que es mejor, tampoco al margen de la microeconomía, que es en última instancia la que le da sustento a aquella.

^[1] En el caso particular de países que, como Argentina los producen y exportan. En un país industrial las retenciones no pueden tener vigencia, ya que los efectos de la devaluación siempre producen efectos expansivos sobre los ingresos y el empleo.

^[2] J. C. de Pablo – LA ECONOMIA ARGENTINA en la Segunda Mitad del Siglo XX. Págs.. 652/9. Ed.La Ley

Bs.As. 2005

^[3] El autor del mismo fue el Ing. Marcelo Diamand, el que lo expuso brillantemente en su libro “Doctrinas Económicas, Desarrollo e Independencia” Ed. Paidós, 1973, Bs.As. en el que quedaron expuestas algunas de mis ideas toda vez que integraba el núcleo profesional que Diamand integró en el CERA (Centro de Estudios de la Realidad Argentina). En realidad constituíamos un grupo intelectual que adhería al Estructuralismo que

Se oponía a la corriente Monetarista. Desde entonces me opuse a las retenciones y me pronuncié por un impuesto sobre “la tierra libre de mejoras”, con claros efectos incentivantes en el uso de la tierra.

^[4] En algún momento en la U.C.A conversé con el Dr. Javier Villanueva respecto de aumentar el modelo bisectorial a otro trisectorial, al agregar al Estado

^[5] El caso paradigmático en el caso de reintegros lo constituye el otorgado a la exportación de oro que derivara en un verdadero escándalo aduanero.

^[6] Este punto tuve oportunidad de discutirlo con el Dr. Raúl Prebisch el que estuvo de acuerdo con las asimetrías a que daba lugar estos pseudo impuestos.

^[7] Si objetiváramos al Federalismo y lo consideráramos como la verdadera raíz de nuestros valores culturales,

no habríamos subalternizado “el sistema rentístico nacional”.

^[8] William Petty es considerado por algunos autores por ser el verdadero fundador de la Teoría Económica en lugar de Adam Smith. Su obra “TRATADO SOBRE IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES” publicada en 1662 implicó una verdadera bisagra en el tratamiento del sistema rentístico con principios teóricos y planteos normativos a observar por los hombres de Estado.