

LAS “RETENCIONES”: LO QUE SE DIJO..., Y LO QUE NO SE DIJO REFLEXIONES SOBRE EL IMPUESTO A LAS EXPORTACIONES AGRARIAS [*]

Alberto José Figueras
(agosto 2008)

I. UNA BREVE INTRODUCCIÓN: EL AGRO

Tal como diría un viejo personaje del espectáculo, antes de hablar (sobre los tributos) me gustaría decir unas palabras (sobre el agro en general)..., para ubicarnos en el contexto

Más allá de las variaciones de un año al otro, hoy estamos en un nivel de cosecha de más del doble de los primeros años de la década del 90 y en el triple de los '70. Cuando por el año 30 se calificaba a la Argentina como granero del mundo, las mayores cosechas eran de 18 millones de toneladas y en 1969 nos maravillamos con un récord de 28 millones de toneladas. Es decir que se operó un cambio profundo.

Las causas de esta evolución de la producción deben buscarse más bien en condiciones técnicas. Lo que menos ha influido son las inversiones. Sin duda el equipamiento en maquinaria agrícola, silos, instalaciones de secado, etc. fue importante. Pero sólo explicaría en mínima parte la explosión de las cosechas. Tampoco las inversiones en infraestructura vial, ferroviaria y portuaria fueron decisivas. En primer término cabe destacar que tuvimos **un cambio climático a favor**. Según datos, en promedio, llueve ahora un 20% más que hace 40 años. Las isoyetas (que unen los puntos donde cae la misma cantidad de lluvia) se han corrido hacia el oeste entre 150 y 200 kilómetros, aumentando la superficie cultivable (aunque en los últimos años, algunas áreas, han padecido períodos de sequía). En 20 años el verano se alargó y el otoño se ha vuelto más cálido, todo lo cual favorece los cultivos. Pero lo más importante han sido los avances tecnológicos. Entre los cuales podemos destacar:

- **La introducción de semillas genéticamente modificadas**, con mayores rendimientos, con resistencia frente a plagas o a herbicidas, redujo costos erogables y mejoró la ecuación económica [aunque los transgénicos, los hoy famosos OGM (organismos genéticamente modificados), están muy cuestionados, particularmente desde el conocimiento de los daños señalados en el Informe de Losey sobre *el maíz Bt* (revista *Nature* 399 de mayo de 1999); e incluso quizás encierren otros costos..., tal vez impensados hoy].
- **La siembra directa**, por la cual se hace un surco en la tierra en lugar de removerla con el arado tradicional, permite conservar la humedad y disminuye la sensibilidad frente a períodos de sequía. En zonas de poca lluvia esta tecnología ya es predominante.
- **Cambió la técnica del cultivo, con una mayor densidad de plantas por hectárea.** Ello aumenta los rendimientos y dificulta el desarrollo de malezas. En parte esto se relaciona con el empleo de fertilizantes, cuyo consumo se ha decuplicado en una década. También se ampliaron los cultivos con riego, sea por canales o aspersión.
- **El conocimiento de los suelos.** Hay un gran avance en la edafología. Se sabe más sobre la aptitud específica de cada suelo y sobre sus carencias (y se las corrige incorporándole los nutrientes escasos), así como se conoce más sobre técnicas de rotación de cultivos.
- Por otra parte, **la privatización y/o desregulación del sistema de transporte interno y de los puertos** permite una exportación mucho más fluida.
- **El cambio generacional en los productores agropecuarios.** El viejo productor empírico, *el chacarero*, apegado a la tradición, cedió su lugar a un empresario moderno. El agro se ha vuelto una actividad tecnológicamente compleja.

Esta evolución de la agricultura se ha producido *a pesar de* que los precios de cereales y oleaginosas han estado artificialmente deprimidos por décadas a causa de los subsidios y las fuertes restricciones de acceso a los mercados que aplican los países avanzados. De acuerdo con datos de la OECD (que agrupa a

* **Agradezco los valiosos comentarios** de los colegas de la UNC, Profesores Jorge Motta, Roberto Nigro, Sergio Barone y Hernán Morero. Desde ya, las opiniones vertidas son absolutamente personales, y asumo toda su responsabilidad académica.

los países avanzados y algunos otros), por el año 2003 los subsidios al agro⁽¹⁾ en los países desarrollados alcanzaron u\$s 350.000 millones. Los subsidios, expresados como porcentaje del ingreso total del productor, iban de 18% en los Estados Unidos y el 32% en el promedio de la OECD, al 58% en Japón, 60% en Corea, 72% en Noruega y 74% en Suiza. Es decir que, pese a la situación de auge general, **las condiciones económicas distan de las potenciales** (como consecuencia de intervenciones en el los mercados extranjeros), **ya que los precios no responden a los verdaderos costos de oportunidad** (tomando por tales aquellos que regirían en mercados internacionales “reales” libremente competitivos)⁽²⁾.

El auge de los cereales y las oleaginosas (especialmente, soja) **ha disminuido la superficie dedicada a la ganadería**, y en cierta medida la desplazó a zonas marginales. Si a pesar de ello la oferta de vacunos se mantiene, es porque hay un mejor manejo, con pasturas artificiales, alambrado eléctrico (que disminuye el pisoteo de las pasturas) y forraje suplementario⁽³⁾. **Pero los planteles pecuarios están estancados**, o directamente en franco retroceso, por errores de política y situaciones de precio de los productos que compiten por la tierra⁽⁴⁾. Es de imaginar para quien conozca la naturaleza del comercio en el mundo de hoy, los altísimos costos internacionales de la decisión oficial de la “veda” a la exportación de carne vacuna (que siguió al aumento de impuestos a la exportación, restricciones en los registros, etc.), dada la pérdida de confiabilidad como proveedor en mercados que llevó años conseguir. A pesar de la relativa “flexibilización” posterior de las exportaciones de carne, estas medidas acentuaron la crisis, al desalentar las inversiones y, por ende, la producción. Se entra así en un círculo vicioso: menos producción, suba de precios, más restricciones para evitarlo, menos inversión, caída de la producción..., y así continúa.

La soja en particular es un producto con **grandes posibilidades en el mercado europeo y chino** a causa de una coyuntura histórica⁽⁵⁾. Efectivamente, cuando, luego de la Segunda Guerra, se realizaron las negociaciones multilaterales del GATT para evitar el proteccionismo en el comercio mundial, **Europa consiguió que la agricultura tuviera un régimen de excepción**, argumentando que necesitaba reconstruir su base alimentaria. Régimen de excepción con el cual pudo levantar altas barreras arancelarias para los bienes del agro..., pero he aquí que en ese momento la soja tenía muy poca importancia, y Europa consintió en exceptuarla de su política proteccionista. Este hecho **permite a la**

¹ Cabe dejar bien en claro que la causa de los subsidios el agro en Europa, Japón o Corea se encuentra en que no resulta ser un sector competitivo. Es decir que se aplican tributos sobre los sectores capaces de competir en el mercado internacional y se subsidia aquellos que no pueden hacerlo. Valga otro ejemplo, en Kuwait todos los impuestos recaen sobre su sector competitivo, la explotación de hidrocarburos.

² Si bien la especulación financiera sobre los *commodities* puede “sobervalorar” o “subvalorar” los precios.

³ El territorio argentino se divide en ocho regiones fisiográficas, con condiciones ambientales diferentes para cultivos y pastos forrajeros. Cada una de estas áreas tiene una diferente **receptividad ganadera**, que es la capacidad de carga de un campo (es decir, la cantidad de cabezas que puede alimentar en un año por hectárea). Así, en la Región Pampeana Húmeda, al este de la isoyeta de 550 mm, que abarca el 23% del territorio, se necesita 1.5 ha para alimentar un animal durante un año; en la Región Pampeana Seca (la estepa al oeste de la isoyeta de 550 mm, con 13% del territorio) son necesarias 11 ha y en la Patagonia (25% de la superficie) se necesitan 99 ha por cabeza.

⁴ Se imponen unas palabras sobre **el aspecto ecológico**. Hasta la década del '70, se seguía la rotación tradicional de uso de la tierra. Cada lote tenía un tiempo de descanso (o en barbecho) que le permitía recuperar fertilidad. Sin embargo, la baja internacional de los precios de la carne (y nuestra categorización como “país con aftosa”), así como políticas internas perjudiciales para la ganadería, sumado al auge de los valores de cultivos como la soja, llevaron a los productores al abandono progresivo de la explotación pecuaria, y a instaurar un trabajo permanente sobre el suelo (con ciclos de hasta dos cultivos anuales). En definitiva, la economía del siglo XX se había apoyado básicamente en la fertilidad natural de los suelos evolucionados bajo los pastizales pampeanos. Con el tiempo, las técnicas intensivas de producción (cada vez más utilizadas dado los altos costos de oportunidad) han ido aumentando el rendimiento de los campos, **pero a costa de esa fertilidad natural a largo plazo**. Este proceder ha llevado prácticamente al agotamiento y a la erosión de la tierra. Hasta hace unos 15 años no era imprescindible el aporte de fertilizantes. Hoy son indispensables para alcanzar los mismos resultados.

⁵ Más allá de lo coyuntural, la demanda de soja ha crecido por dos factores. Uno es **la aparición de China** como gran comprador (la harina de soja se utiliza mucho allí, incluso como alimento humano); y el otro es **la utilización de la harina de soja como forraje suplementario** en lugar de la harina de residuos vacunos, cuya utilización se prohibió cuando se supo que generaban el mal de la vaca loca. De la soja, un tercio es aceite y dos tercios son harina, al revés del girasol. A China le conviene importar la soja en lugar de producirla, porque por su excedente de mano de obra le conviene dedicarse a la agricultura intensiva en trabajo, como la cría de cerdos o la producción de verduras.

soja (al menos en cuanto a barreras arancelarias) **ingresar hoy "libremente" a UE** (aunque se intenta crear otros muros de contención, por ejemplo aduciendo que, para el caso, sea un producto transgénico).

II. LAS RETENCIONES... ¿DESDE CUANDO?

Pese a lo que mucha gente cree, durante las presidencias del Gral. Perón, entre 1946 y 1955, no se aplicaron, pero la operatoria del **IAPI** (Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio creado en 1946) resultó un mecanismo, en cierto modo, equivalente en sus efectos asignativos. Las retenciones aparecen en octubre de 1955 (decreto 2000), por sugerencia del Director de CEPAL, R. Presbich (resultando un engranaje de la "*devaluación compensada*" de esos meses). Recién **en la década de los noventa**, se eliminaron, contribuyendo tal medida a la duplicación de la producción de granos y oleaginosos, de 29 millones de Tm en 1990 a 57 millones en 2000⁽⁶⁾...., pese al dólar presuntamente no favorable para el agro, razón por la cual se otorgaron reintegros a las exportaciones que a fines de los noventa llegaron a alcanzar el 1% del PBI, cuando el total de gasto en investigación y desarrollo (público y privado) alcanzaba al 0,37%; y el total de gasto en educación universitaria (pública y privada) sólo llegaba al 0,8%. En 2002, nuevamente se reimplantan, por las mismas causas de 1955: **compensar en el precio interno una fuerte devaluación muy favorable al agro** (que además había visto *pesificadas* sus deudas, previamente contraídas en dólares).

III. POSIBLES CAUSAS DEL PRETENDIDO AUMENTO DE LAS RETENCIONES

Sin duda que la primera e inmediata causa es la fiscal..., aunque de ningún modo la única. El gobierno se enfrenta al problema de unos precios políticos de la energía muy alejados de los valores internacionales (por ejemplo el consumo *residencial* de energía, según algunas fuentes, es aproximadamente 23 veces más barato que en Brasil, unas 15 veces que en Chile y 33 veces que en Nueva York), producto de un gran error del pasado (consistente en mantener bajos los precios, en espera de que los combustibles retornaran a valores preexistentes en el mercado internacional..., cosa que no ha acontecido, y por el contrario, la suba ha sido persistente, complicando nuestra estructura de precios relativos (alejados de los existentes a nivel mundial)⁽⁷⁾).

Hoy, la liberación del precio de la energía tendría un gran efecto en la espiral inflacionaria, con efectos redistributivos perversos; de allí que el gobierno duplica su apuesta: mantener el precio. Pero la capacidad de refinación de las petroleras locales está al límite, por

⁶ Hoy la campaña se estima en 100 millones de Tm (casi dos veces el nivel de 2000, más de 3 veces el nivel de 1990 y aproximadamente cinco veces el de 1980).

⁷ Indudablemente, el gobierno nacional ha acumulado numerosas equivocaciones, económicas y políticas; algunas suponiendo que la situación volvería a cauces normales *sin costos* (como el caso mencionado). Enumeremos: una complicada red subsidios de apreciable magnitud (al punto que ya es difícil determinar qué sectores aportan y quienes reciben), bajas remuneraciones a su capital humano (provocando fugas de su servicio), precios relativos distorsionados (por los subsidios), impuestos distorsivos (caso de débitos y créditos bancarios), ausencia de política antinflacionaria, clara permisividad en sucesos reprobados internacionalmente (cierre del Puente Internacional Libertador Gral. San Martín). A muchos nos asiste el temor de que estemos transitando el camino hacia una nueva crisis, merced a este cúmulo de "errores" (que persisten semiocultos merced al *boom de los precios de nuestros commodities*). Cabe aclarar que en algunos casos se conoce que constituyen errores *ex post facto*, cosa que no está nítida en el momento de la decisión.

lo tanto, **se subsidiará la importación** (que se realiza a precio internacional)⁽⁸⁾. **Las transferencias de fondos** para cubrir este bache energético llegaría a U\$S 14.000 millones (U\$S 5.000 millones que se adicionan a los 8.500 millones que insumió la cobertura durante el 2007). Entonces, la necesidad de cubrir ese déficit, resultante de las tarifas subsidiadas, obliga a la búsqueda de fondos: una de las fuentes posibles desde ya que es el comercio exterior.

La segunda causa de las retenciones **resulta ser un “control de precios”**, pretendiendo aislar *relativamente* a la economía de la inflación global en alimentos. Efectivamente, en todo el mundo hay inflación (por alimentos y por energía); por ejemplo, en EE.UU. la inflación “núcleo” fue 2.3% en 2007; pero alimentos registró el 5% y energía el 20%. De allí que los distintos gobiernos toman medidas para evitar el contagio: impuestos (cuando el país es exportador) y subsidios (cuando el país es importador).

En otros países, que exportan algunos de estos recursos, con presencia de una balanza comercial positiva, se da como resultado una apreciación de la moneda doméstica; y eso “amortigua” la inflación. Pero en Argentina la estrategia que se viene siguiendo desde el 2002 es que “no caiga” el Tipo de Cambio nominal, y esto implica “importar inflación”. De allí que **una vía para contrarrestar este efecto sea precisamente los Impuestos a las Exportaciones** (de energía y de alimentos) (ingresos por exportaciones que se ven “beneficiados” con el hecho de que el dólar no caiga)⁽⁹⁾.

IV. CAUSAS DE PRESIÓN SOBRE PRECIOS AGRICOLAS MUNDIALES

Ahora bien, ¿cuáles son las causas de presión sobre los precios agrícolas a nivel mundial? Podemos identificar causales de demanda y de oferta.

Por el lado de la demanda podemos señalar:

- ✓ El desarrollo de los biocombustibles por el aumento del precio del petróleo
- ✓ Inversiones especulativas, en mercados de futuro, como “refugio” desde la crisis financiera de 2007.
- ✓ Aumentos en el ingreso por habitante en países muy poblados, como China e India.

Por el lado de la oferta, podemos apuntar:

- ✓ El clima más seco en otros países productores, lo que ha reducido las tasas de crecimiento esperadas en la producción.
- ✓ Bajas existencias mundiales de grano, debido al alto costo de almacenaje.
- ✓ Los mayores costos de transporte (por el alto precio de los combustibles)

La combinación de todos estos factores hace presumir que los precios de los cereales y oleaginosos (en términos relativos) seguirán altos, al menos en un plazo mediano (y muy probablemente, incluso en presencia de una crisis (pues estamos hablando no de precios absolutos sino *relativos*). [Pero como suele decir la gente, *un poco burlonamente*, si algo tienen los pronósticos de los economistas es que rara vez se cumplen.]

V EL CENTRO DE LA DISCUSIÓN: PUNTOS A FAVOR Y EN CONTRA

⁸ Existen otros subsidios voluminosos que también reclaman fondos (p.ej. transporte, alimentos). Además, los subsidios no son la única urgencia: la amortización e intereses de la deuda pública, reclaman una financiación que no tiene posibilidad de cobertura en los mercados mundiales.

⁹ Otra vía por la cual las retenciones a la soja, el maíz y el trigo son una medida antiinflacionaria es que reducen el costo de oportunidad de producción de otros productos agrícolas de consumo interno. Al reducir la mayor rentabilidad “alternativa” que tiene la tierra, reduce las presiones a la suba de los precios de otros alimentos por la presencia de mayor oferta.

En los medios masivos, normalmente desconocedores de la verdadera profundidad de los debates, se ha brindado una visión unilateral de los efectos. Aquí intentaremos presentar los aspectos negativos de la medida y los positivos..., que también los tiene, aunque se los mencione sólo en voz muy baja. Para entrar en tema, debe tenerse presente que las “retenciones” son práctica común en países no desarrollados, exportadores de bienes primarios. En un texto de referencia sobre el tema, James Houck, profesor de Economía Agrícola en la Universidad de Minnesota, en su Cap. 12, “Export taxes, controls and embargoes”, escribe: “*First consider an export tax might be levied by a low-income nation on its exports of a crucial staple food product like rice, wheat or vegetable oil. The economic and political aspects of such an export tax indicate that the government wishes to protect consumers at the expense of domestic farmers and export merchants. At the same time, the taxing government receives a bonus of some additional tax revenue*” (J. Houck, *Elements of agricultural trade policies*, Illinois, 1992, pag. 120)

VI. PUNTOS EN CONTRA DE LAS RETENCIONES

- En primer lugar, **existe un negativo efecto “asignación de recursos”⁽¹⁰⁾**, ya que la presencia de retenciones conduce a una aplicación de recursos que no responde a los costos de oportunidad internacionales (*actuales*), *con un efecto negativo en el largo plazo*, en especial sobre la tasa de crecimiento de la economía al no *respetarse* las ventajas comparativas (tal y como sucediera durante el proceso de sustitución de importaciones, particularmente desde fines de los cincuenta hasta mediados de los setenta)⁽¹¹⁾.
- **El gravamen sobre un bien exportable**, como ya hemos señalado en otras ocasiones, **conduce a una “potencial” redistribución “territorial”, contraria a los intereses provinciales**, ya que el Interior se especializa en “*bienes exportables*” (digamos de paso que **un arancel a las importaciones produce, desde la visión territorial de la economía, el mismo efecto negativo**, y conduce a la concentración en la Franja Litoraleña que hemos llamado en otros artículos Frente Industrial del Litoral)⁽¹²⁾.

¹⁰ Es decir, presuponiendo que la asignación de recursos guiada por las señales de mercado es óptima. Hay enfoques teóricos, particularmente heterodoxos, que sostienen que no hay razones para pensar que la noción de “optimalidad” asignativa *ex ante* guiada por las señales de mercado tenga sentido pleno *en la realidad social* (no así en los manuales de texto), particularmente por que el tiempo en el sentido histórico (y no lógico) también importa.

¹¹ Cabe apuntar que si los precios están, al menos parcialmente, afectados por conductas especulativas en los mercados internacionales, y no por factores relacionados con una escasez relativa o preferencias de los consumidores, nada asegura que siguiendo los precios de mercado se logre el óptimo social. Además, hay otro punto, y se refiere a la posible discrepancia que en esta materia puede haber entre lo que es óptimo para el productor y lo que es óptimo socialmente. Seguir los precios internacionales no da necesariamente solución a cuestiones tales como la *seguridad alimentaria* de un país. Obviamente que si siempre se puede comprar y vender en el mercado sin restricciones, la cuestión de la *seguridad alimentaria* no es un problema en sí. Pero en la práctica esta situación no necesariamente se cumple. México, por su tratado de libre comercio con EUA y Canadá, redujo la producción de maíz a favor de otros cultivos más rentables (de acuerdo a los precios internacionales), pues de todos modos podría importar todo el maíz que necesitara de los EUA. Este esquema mostró su lado negativo cuando los precios internacionales del maíz se elevaron fuertemente. Los consumidores mexicanos debieron comenzar a pagar el maíz a precio internacional, lo que creó grandes problemas sociales y rebeliones populares (y seguramente subsidios compensatorios del gobierno).

¹² Aclaremos, sin embargo, que **los fondos coparticipables que hubieran perdido las provincias** (de haberse aprobado el Proyecto de Ley) en los hechos hubiesen sido muy inferiores a las cifras que han circulado en su momento, ya que esos cálculos suponían una evasión nula; y como hemos señalado en

- **Reducción de los niveles potenciales de exportaciones agrícolas**, dando lugar a potenciales problemas de Balance Comercial y Balanza de Pagos, llevando al consabido estrangulamiento externo (la llamada *Restricción Externa*)
- El aumento del tributo fue una **medida adoptada en un momento poco propicio para el sector**, pues viene soportando aumentos en sus costos
- Además, resultó una **medida extemporánea**, pues se adoptó en el momento de cosecha (lo correcto hubiera sido aplicar la medida antes de que los agricultores “hundieran” costos); sin embargo, es deber señalar que esto de trabajar sobre costos “hundidos” es una tradición en Argentina, constituyendo una práctica que la “sociedad” suele avalar (un ejemplo claro de ello es la violación de los contratos de las empresas de servicio o mineras, que invirtieron en la década de los noventa).
- Existe también una **potencial** reducción de la producción agraria (y consiguiente menor Demanda Agregada), aunque luego veremos gráficamente que, de persistir los niveles de precios mundiales, ingresos y costos, ésta es una posibilidad más bien remota.

Sumado a lo anterior, se discute **el destino de los fondos a recaudar**, pero esa es otra instancia del debate, pues con el mismo argumento se podría cuestionar cualquier tributo, y llevar a la “rebelión fiscal”(muy común en nuestro país, como cuando se aplicó a fines de los '90 un impuesto específico a los móviles, como los autos o los barcos, con el fin de entregar un incentivo a los maestros primarios y secundarios que aumentara parcialmente sus bajísimos salarios..., pues bien la sociedad, que tanto habla sobre la necesidad de educación, y que hasta unos días antes apoyaba a los maestros en sus reclamos, se negó a pagar el impuesto, y con una evasión del 85%, éste fue derogado).

VII PUNTOS A FAVOR DE LAS RETENCIONES

- En primer lugar, **aísla de la inflación internacional en alimentos**, que como ya apuntamos preocupa en todo el mundo por su magnitud, y que en Argentina, de sumarse a las presiones inflacionarias internas ya presentes podría conducir a un descontrol de precios. Cabe señalar que también estamos aislados, desde el 2002, y por similar mecanismo de retenciones móviles, de la inflación en precios de la energía..., pero no hubo quejas “sociales”, pese a los efectos profundamente negativos en la producción de hidrocarburos, en los niveles de reserva, y que como ya señalamos, ahora exigen una importación que debe ser subsidiada, obligando a obtener fondos adicionales (v.gr. a través de retenciones).
- En definitiva, las retenciones **constituyen un sistema de precios máximos**, pero sin la posibilidad de la negativa presencia de mercado negro.
- Resulta un tributo **sin traslado posible a los consumidores**, toda la incidencia recae sobre los productores (y, en este sentido, **puede considerarse un impuesto más progresivo** que el propio impuesto a las ganancias (que suele ser trasladable..., dependiendo, desde luego, de la elasticidad de las curvas de demanda y oferta).
- Además, **aumenta la recaudación fiscal** en un país con altísima evasión, particularmente en el agro (donde se estima que la economía subterránea supera

otros puntos de este artículo, la evasión, según los cálculos confiables, se ubica en el agro en más del 50%.

largamente el 50% del producto real)⁽¹³⁾. Por otro lado, *el mecanismo de compensación presente en el proyecto de Ley, que fuera rechazado en Senadores*, exigía la inscripción en AFIP para poder acceder a él; lo que hubiera promovido el “blanqueo” de la situación comercial de muchos productores.

- **Da la posibilidad fiscal de una “potencial” redistribución sectorial de los “superbeneficios” y las “superrentas”**, presentes hoy en el agro.
- **Morigera la expansión** (muy acelerada), e inflacionaria, **de la Demanda Agregada**, motorizada por la expansión explosiva del agro. También atemperaría otro efecto relevante, que suele ser un efecto perverso del crecimiento sesgado hacia un sector particular, el llamado **“Efecto Cantillon”**, por el economista del siglo XVIII que estudiara el impacto sobre los precios relativos de los procesos inflacionarios (generadores de “burbujas”, como la que él presenciara en la Francia de *La Regencia*). **Cantillon** argumentó que el resultado de un aumento en el stock monetario (pe.j. por saldo positivo en el balance comercial, por un importante aumento de exportaciones, como en la Argentina actual) no sería uniforme a través de la economía sino que produciría aumentos a tasas desiguales según los diferentes sectores que reciben en primera y segunda instancia el “nuevo dinero” (como el caso del agro en nuestro país), alterando los precios relativos en tal proceso⁽¹⁴⁾. La inflación consiguiente no será un *juego de suma cero: beneficiará a unos a costa de otros*, el sector beneficiario directo de la expansión monetaria *versus* los demás sectores. Es decir, que el dinero no es neutral en sus efectos asignativos. Ludwig von Mises desarrolló esta idea en “Teoría del dinero y crédito”(1812)⁽¹⁵⁾. Años después, F. Von Hayek centraría en el Efecto Cantillon el gatillo de los ciclos económicos y la distorsión de la estructura productiva (en “Prices and Production”, 1935)
- **Atempera el dañino efecto de la “enfermedad holandesa”⁽¹⁶⁾**, que se está produciendo en la economía argentina, como consecuencia de los superávits comerciales. Precisamente, la presencia de retenciones *podría generar precios relativos más favorables para la inversión industrial y no exclusivamente*

¹³ Una pauta de referencia certera: en el mercado laboral, en el 2006, según los datos del Ministerio de Trabajo, el trabajo informal en el sector agro fue del 58%.

¹⁴ Para mayor claridad podemos conectar este efecto con lo que podríamos denominar **efecto demanda “añadida”** (o sobrante) que *“expulsa”* a otros consumidores del mercado (podríamos llamarle los “perdedores” en el proceso de cambio de los precios relativos). Un ejemplo muy claro es el mercado inmobiliario en las áreas de las grandes urbes (en especial vinculadas al agro), cuyos precios han trepado de una manera impensada, llevando los valores de los inmuebles a niveles propios de países del Primer Mundo, y potenciando la especulación en el mercado de bienes raíces. Veamos un ejemplo: un departamento de un dormitorio, en la ciudad de Córdoba, en área próxima a la Ciudad Universitaria, costaba unos U\$S 30.000 en el año 2001 (durante la Convertibilidad); por entonces, pongamos por caso, un médico asalariado de la Salud Pública con varios años de antigüedad ganaba unos U\$S 1.800. Es decir que un departamento le costaba unos 17 sueldos. Hoy, con la expansión de la demanda de inmobiliaria, motorizada por los *agrodólares*, tal departamento cuesta U\$S 55.000, y el sueldo de mención es de U\$S 1.200. Esto es, 45 meses de sueldo. ¡Una clara expulsión del mercado por *distorsión de precios relativos*!

¹⁵ Y lo repetiría más acabadamente en “A Treatise on Economics” (1949), traducida al español como “La Acción Humana”.

¹⁶ Se denomina así a la apreciación de la moneda doméstica (caída del tipo de cambio real) como consecuencia de la *explotación y exportación* de un recurso natural. Hecho éste que lleva un perjuicio a todos los demás sectores (es la presencia de esta “enfermedad” un factor que explica la decadencia española luego del descubrimiento en América de los yacimientos de oro y plata, que provocó la destrucción de la producción manufacturera española por caída de su “tipo de cambio real”, ver artículo “La Economía Colonial”, punto II)

agropecuaria (similar efecto tiene un arancel a las importaciones, aunque éste es inflacionario; y el gravamen a las exportaciones resulta anti-inflacionario). Debe mencionarse que este mismo argumento se esgrimió durante el PSI, pero la respuesta de la inversión industrial fue mucho menor a lo esperable.

Por último, **debe resaltarse que todo este espinoso problema no se agota en los impactos económicos inmediatos** sino que se ramifica en aspectos periféricos. Uno de ellos es **la expansión de la frontera agrícola**. Lo que si bien es bueno en términos de generación de riqueza, presenta algunas aristas negativas (especialmente desde la provincia de Córdoba hacia el norte, no tanto hacia el sur). Uno de esos problemas es el desmonte del bosque nativo, que es particularmente extenso en Salta (la famosa yunga de *pedemonte*) y algunas regiones del Chaco, eliminando los *humedales* y afectando la capacidad de la tierra en la retención del agua, y por tanto en la prevención de las inundaciones. Teóricamente, la reciente ley de Bosques permitiría controlar estos hechos, casi vandálicos, pero los dichosos *incentivos*, tan esgrimidos, para su violación resultan sumamente altos, y los resultados están muy lejos de lo previsto.

VIII. ELEMENTOS DE JUICIO DESDE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Cuando **Richard Musgrave**, en el Capítulo I de su texto “Hacienda Pública”, nos habla de las funciones fiscales nos dice que éstas pueden agruparse en tres:

- a) La **función de asignación**, que cumple la política presupuestaria a través del proceso de provisión de bienes sociales por el Estado (y, a su vez, recabando para ello fondos).
- b) La **función de distribución**, al operar con el objetivo de que la distribución de la renta se adecue a lo que la sociedad considera un estado “equitativo” o “justo” de reparto del esfuerzo productivo social.
- c) La **función de estabilización** con el fin de mantener “*alto el nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de precios y una tasa apropiada de crecimiento*”.

Por su parte, **John Due**, en la obra que antecedió a la de Musgrave como texto en la consideración de los académicos, nos dice que el sistema impositivo debe contemplar tres principios esenciales (que recuerdan las “*reglas de imposición*” de Adam Smith):

- a) **Máxima neutralidad económica** (que afecte lo menos posible la asignación de recursos).
- b) **Equidad** (distribución de la carga según la modalidad que el consenso social considera óptima).
- c) **Costos mínimos de recaudación y cumplimiento** (esta regla requiere que los tributos se establezcan de manera que los costos efectivos de recaudación sean mínimos).

Tanto en las funciones fiscales como en las “reglas de imposición” se destaca *el tema de la equidad* (o de la función de distribución de la carga). Tal problema tiene dos aspectos fundamentales: el tratamiento de las personas iguales en cuanto son iguales y, a su vez, el tratamiento de las personas que se encuentran en circunstancias disímiles como desiguales.

Ahora bien, **en tributación existen dos formas de abordar el problema de la equidad**, las cuales han dominado el pensamiento. Son, en definitiva, dos alternativas para la definición de lo que se entiende por “circunstancias iguales”. La primera alternativa responde al **principio del beneficio**, que interpreta la equidad como requiriendo igual trato para quienes reciben iguales beneficios de la actividad estatal. La segunda alternativa se alinea con el **principio de la capacidad**, que exige un trato igual para todos quienes responden a la misma posibilidad contributiva (por potencial económico). Para al análisis del lector, veamos ambos principios más pormenorizadamente.

El **principio del beneficio** “*implica extender al sector público la regla comercial del sector privado, en el sentido de que los bienes o servicios deben ser pagados por quienes los usan (...); por lo tanto, se mira como injusto que ciertas personas paguen lo que otras reciben. Además se defiende el principio del beneficio basándose en los incentivos, argumentándose que el otro principio, el de la capacidad contributiva, desalienta la iniciativa y castiga el éxito (...), retardando el crecimiento económico*” (Due, 1961, Cap 5).

Inmediatamente a continuación, John Due nos plantea sus objeciones al principio del beneficio (a los cuales podríamos agregar otras, desde la sociología económica, pero creemos que para el caso es preferible “escuchar” a los grandes tratadistas). Leamos a Due: “*El argumento de que el Estado debe seguir las normas del sector privado posee escaso mérito (...), carece de sentido, ya que el Estado lleva a cabo funciones que la empresa privada se ve imposibilitada de realizar (...). El Estado presta muchos servicios que no benefician directamente a individuos singulares (...) y los beneficios no pueden individualizarse por persona (...). El principio resulta desde luego contrario a toda la filosofía de las actividades estatales de bienestar. Tal como señalara Adolf Wagner, la gran autoridad alemana del siglo XIX en materia de finanzas públicas, la irrupción del Estado en las actividades del bienestar hace imposible cualquier empleo generalizado del principio del beneficio*”. (Due, Cap 5).

En cuanto al otro principio, el de **capacidad contributiva** (o de pago) nos dice que “*por capacidad entendemos simplemente bienestar económico*”. El principio requiere que los de mayor capacidad deban pagar más que aquellos que se hallan en posición menos ventajosa. La justificación de este principio descansa en que está en concordancia con el consenso de actitudes generalizadas hacia la equidad¹⁷, “*además, el principio de la capacidad tiene la ventaja de ser perfectamente aplicable. Es posible encontrar varias maneras de estimar la capacidad de pago o la situación económica(...). No obstante debe convenirse en que el principio de la capacidad contributiva puede tener efectos perjudiciales sobre los incentivos y violar así la regla de neutralidad*” (Due, Cap 5).

En otras palabras, a entender de Due, **el principio de la capacidad contributiva, en una sociedad económica “moderna”** (un *Estado de Bienestar* a la europea), **debe primar sobre el “principio del beneficio”**. Pero paradójicamente, a todo lo largo de la reciente controversia, lo que se acentuó en los medios fue el “principio del beneficio”

En definitiva, en el debate de las retenciones se desarrollaron muchas aristas pero se enfatizaron pocos aspectos, que fueron los que en definitiva llegaron al gran público; y quedaron, si se quiere, en el inconciente colectivo: el crecimiento debilitado, el castigo a los incentivos, y la discrecionalidad del gobierno central en la distribución territorial (dada la ausencia de una ley de coparticipación). Comencemos por este último aspecto, diciendo que a dicha crítica le asiste toda razón. La discrecionalidad está presente, dado que no ha sido posible discutir, y resolver favorablemente, un régimen de coparticipación que cumpla en verdad los objetivos que dichos regímenes tienen en los países federales (e incluso en los unitarios, con descentralización fiscal). El segundo aspecto es el **castigo a los incentivos**; allí, entendemos que se ha deslizado un error, ya que quien “pagará”¹⁸ (luego del “ajuste” correspondiente de los precios de mercado de los alquileres de la tierra) no será el productor sino el propietario

¹⁷ Estas actitudes generalizadas hacia la equidad existen en todos nosotros..., mientras no toquen nuestro propio bolsillo. En realidad, nuestros juicios deberían fundarse en un momento inicial, en donde rijan la “cortina de la ignorancia” de John Rawls. Es decir, en un momento primigenio cuando aún no sabemos si estaremos entre los ganadores o los perdedores del proceso socioeconómico y político. Pues todos estamos de acuerdo con las instituciones (¡y las defendemos!), siempre y cuando sus resultados sean aquellos que nos convienen.

¹⁸ Es decir, sobre quien caerá la mayor incidencia del gravamen.

rentista de la tierra, ya que la renta es una diferencia entre precio y costos (incluido tributos). Por ende, si éstos suben **no debería (en equilibrio) bajar el beneficio sino la renta o alquiler** (si bien en un plazo muy corto puede que este “ajuste” no se produzca..., o demore en operar).

En cuanto al crecimiento, sería tema de otra discusión, pues si bien es cierto que se reduce la tasa de expansión de la frontera agrícola (respecto de la potencial), y con ello el crecimiento, también es cierto que la *enfermedad holandesa* o la *distorsión de precios relativos* (por “efecto Cantillon”) también afectan el crecimiento negativamente al distorsionar la asignación de recursos. Estos impactos (estancamiento *versus* enfermedad holandesa y Efecto Cantillon) podrían incluso cancelarse entre sí, en el mediano plazo. Por otra parte, el mismo argumento sería extensible a cualquier gravamen, ya que el nivel de actividad de una economía siempre es menor en presencia de tributos, como conoce todo alumno de un curso de economía elemental.

Por otro lado, desde una opinión muy personal, y a contramano de la visión generalizada, **el crecimiento puede ser un objetivo pero no debe ser una obsesión**; y además, para evitar desajustes intersectoriales, más vale una tasa moderada y sostenible, que una elevada seguida de un brusco freno (como en los años noventa). **Esto sin adicionar las críticas al crecimiento que pueden venir desde la ecología, la sociología o la visión del desarrollo** (*a la Stuart Mill*), y que por causales de espacio y simplicidad no tocaremos aquí.

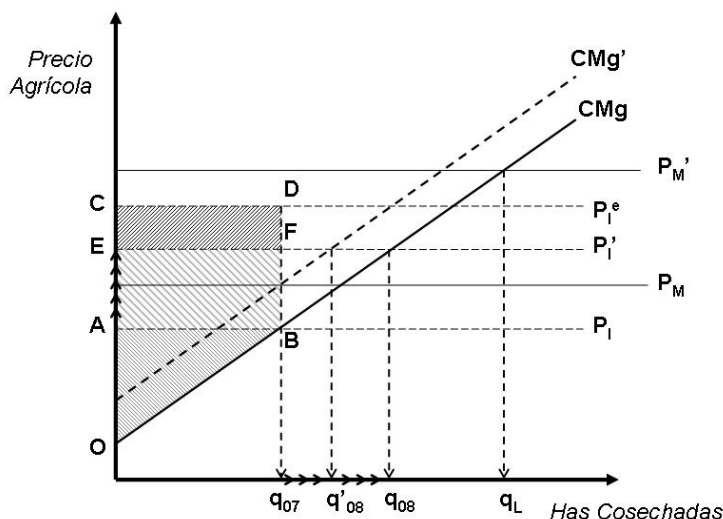
También se remarcó que el gravamen va en contra del principio de la equidad territorial pues se gravaría a un sujeto económico, residente en un territorio, pero el gasto se produciría posiblemente en otro territorio. Este argumento, como acabamos de ver, se funda en el concepto de equidad a partir del Principio del Beneficio, soslayándose sin embargo que también existe el concepto de equidad fundado en el Principio de la Capacidad Contributiva, el cual resulta el criterio de equidad que sirve de cimiento al Estado de Bienestar Moderno (v.gr. en Europa..., sociedad que suele ponerse como referencia de vida)¹⁹).

IX POSIBLES EFECTOS MACRO DEL AUMENTO EN RETENCIONES

En lo inmediato, esto es respecto a la campaña 2008 (**incluso bajo el supuesto de niveles de retenciones mayores al 40%**), la frontera agrícola de producción de todos modos se hubiera corrido hacia afuera, pues los aumentos en los precios mundiales han sido muy superiores a los aumentos de costos internos. Ahora bien, es posible sí, que en campañas posteriores si los precios internacionales continuaran subiendo, sus efectos expansivos no se hubieran reflejado pues la progresividad de las tasas a la exportación hubiese quitado incentivos (ya que los precios interiores a los productores casi no se modificarían).

En la gráfica podemos observar todos los efectos. Sin aumento de costos internos y con retenciones, la superficie subiría a Q_8 ; pero si los costos subieran, pasaría a Q'_8 (la situación más probable).

¹⁹ Es más, en el caso de nuestra sociedad cordobesa se omitió señalar que el Principio del Beneficio ya está presente en el caso de los Fondos Específicos (que abona el Sector Agropecuario, y que teóricamente se destinan a áreas de su directo beneficio), y cuya presencia “posterga” el impuesto inmobiliario rural, que debería tributarse en base a tasaciones *reales*..., si es que pensamos en la capacidad contributiva. Digamos de paso, que esta propuesta de Fondos Específicos, que también se pretendía en el plano nacional, suele ser criticada por el grueso de los tratadistas en Hacienda Pública, entre otras cosas porque quita la necesaria flexibilidad presupuestaria..., se suele hablar de que constituyen “impuestos hipotecados” pues no se pueden utilizar para otros fines, constituyéndose prácticamente en *tasas* y no en impuestos.



Siendo:

P_1 el precio interno (mundial menos retenciones)

P_1' el precio interno a marzo, con retenciones del 40%

P_1^e el precio interno "esperado" en marzo (con retenciones del 35%)

¿Hubieran perdido los cosechadores por el aumento en las retenciones? Esto también se observa en la gráfica. En 2007, el precio de soja era U\$S 317 la Tm, al TC efectivo (con retenciones del 35%) le quedaba un neto de 206 dólares (P_1 de la gráfica). Al subir el precio de la soja, se estimó a principios de marzo un "neto" de U\$S 330; **pero al subir las retenciones ese neto bajaba** a 294 dólares (P_1' de la gráfica). Es decir, aproximadamente 42% más de los que se "esperaba" al momento de siembra. Esto se observa en la gráfica. El ingreso "adicional" esperado en la primera semana de marzo, para la campaña 2007/2008, era el rectángulo ABCD. El ingreso "adicional" en abril (al aumentarse las retenciones) era el rectángulo ABFE (siendo el ingreso adicional, capturado por el gobierno, la diferencia CDFE). Siendo el triángulo OBA la llamada técnicamente "renta de la tierra".

El ajuste, aún con altas retenciones, seguramente se hubiera producido vía mercado ¿Pero cómo? Si existen presiones sobre los "beneficios" del productor, lo que acontece es que **el nivel de renta de la tierra** (el alquiler que paga el arrendatario al propietario del suelo) **debe bajar**. Hoy por hoy, se encuentra en aproximadamente el 50% de los rindes (de una cosecha..., no de las dos que se levantan por año). Se ofrecen alquileres de 23 quintales por hectárea sobre rindes estimados de 40 quintales de soja. **Allí deberán radicar los ajustes..., cualquiera sea el nivel de retenciones (o tributos).**

En definitiva, una línea de análisis pronostica que **el ajuste vía mercado no vendría por el nivel de producción**, o por baja en los beneficios del *empresario-productor* tomador de riesgo, (como muchos creen) **SINO por reducción de la renta de la tierra**. En otras palabras, **finalmente el dueño de la tierra deberá "sacrificar" ingresos (en la proporción en que aumenten los impuestos a las exportaciones, u otros tributos) y no, necesariamente, el productor.**

X. EL VERDADERO DEBATE DE FONDO

Así llegamos al debate de fondo. Cuando en el siglo XIX, en Gran Bretaña, el crecimiento se manifestaba en toda su dinámica (y los precios de los alimentos crecían a buena tasa), la renta de la tierra se situó en el eje de la discusión pues **lo que se debatía finalmente**

era la distribución de ese crecimiento entre los grupos sociales participantes. Hoy, en Argentina, se repite la “melodía”: ante la presencia de crecimiento ¿cuál será la repartija de ese aumento en el nivel de producto? *¿Cuál será la distribución del ingreso?* Este modesto artículo no pretende discurrir sobre un tema tan amplio, pero sí señalar aspectos que se le vinculan.

Antes que nada, es preciso señalar que para simplificar existen tres grupos de actores en esta “industria” agrícola: dueños de la tierra, empresarios y asalariados⁽²⁰⁾. Los dueños reciben la renta, los empresarios el beneficio y los asalariados el salario. Puede haber propietarios que son a la vez empresarios productores; y también empresarios que no son dueños de la tierra y la arrendan, asumiendo los riesgos de la explotación. Dicho esto remarquemos entonces que es necesario distinguir, al menos en el concepto, lo que es la renta de la tierra del beneficio del empresario productor. La primera, ya lo hemos apuntado, es el “alquiler” erogable (o, en su caso, implícito) por el uso del suelo; mientras que el beneficio emana del riesgo de la tarea empresarial (y de combinación de los factores). El debate se centra entonces sobre las aristas distributivas (por lo cual lo relevante es la discusión alrededor de la cuestión de la renta pura de la tierra).

Hechas estas aclaraciones, surge la verdadera pregunta de fondo ¿resulta conveniente para una sociedad la presencia de una elevada “renta de la tierra” (un ingreso sustancialmente mayor al costo de oportunidad del servicio del factor tierra)?

Grandes pensadores del siglo XIX, entre ellos David Ricardo y John Stuart Mill, respondieron negativamente. Ricardo sostuvo que su existencia comprimiría cada vez más los beneficios, y de tal modo llevaría al estancamiento macro (él lo llamo “estado estacionario”). Y ambos opinaron que como su presencia no surge del esfuerzo humano sino de la “presión de la población” debería ser compartida por la vía impositiva. Así Ricardo alegó en su obra que “un impuesto sobre la renta pura caería por entero sobre los propietarios y no podría ser transferido (...). Un impuesto a la renta no desalentaría el cultivo de nuevos solares marginales, porque tal tierra no paga renta y quedaría sin impuesto” (Cap. X, *Los Principios*).

Incluso un autor americano, Henry George, en su obra “Progreso y miseria” (de 1879) incluso “habló” de un único impuesto (suprimiendo todos los demás), un gravamen a la tierra, que él entendía salvaría los problemas fiscales y eliminaría la causa de la pobreza⁽²¹⁾. Bien es cierto que no hubiera avalado un gravamen sobre las exportaciones pues ésta es una carga sobre la producción, y H. George predicó un tributo sobre la posesión en sí del suelo, y escribe “con este sistema nadie mantendría tierra sin usar (...), toda sería cultivada. El precio de venta de la tierra bajaría; la tierra para especulación desaparecería”⁽²²⁾. Pero también es verdad que el impuesto a la tierra rural, en el sentido de George, pretendió ser aplicado en los setenta, cuando Horacio Giberti fue Secretario de Agricultura y Ganadería..., pero también entonces, ante este tributo (mucho más justo y favorable a los incentivos), la gente del campo puso el grito en el cielo y la idea no se concretó⁽²³⁾. Vale la pena apuntar que dos autores

²⁰ Suponemos por simplicidad que el empresario aporta, a la vez, el capital y la capacidad empresarial, asumiendo los riesgos.

²¹ Ya los fisiócratas, más de cien años antes, habían propuesto que el sistema tributario francés debía sostenerse en un gravamen al único sector *con excedente* (tal como ellos lo entendían): el agro. Es más, todo su esquema teórico buscaba fundar esa idea.

²² El aspecto redistributivo, presente en un gravamen único a la tierra (o en las retenciones) perdería gran parte de su poder redistributivo ya que castigaría a los actuales propietarios, pues de tener que vender su predio o parcela cargarían con todo el peso futuro del impuesto (que no soportaría el nuevo dueño). Este es un aspecto que ya trabajara J. Stuart Mill, pero por su detalle (y complejidad) no desarrollaremos aquí

²³ Es muy interesante señalar que prestigiosas figuras de la política y la intelectualidad argentina de la *belle époque* se aproximaron a la propuesta de George. Así encontramos en la “Revista de Ciencias

neoclásicos emblemáticos, como **Leon Walras** y **Philip Henry Wickspeed**, tuvieron propuestas similares a aquéllas de los Mill.

Es preciso recordar, de paso, que el análisis de la economía neoclásica supone equilibrios de largo plazo *bajo competencia* cuando se remunera a los costos de oportunidad, *no cuando nos encontramos en presencia de superbeneficios o altas rentas*.

Cierto es que el problema debe debatirse en un entorno mayor, pero no en un entorno ampliado meramente sectorial (como pretenden algunos de los grupos *ruralistas*) sino en el marco de criterios de equilibrio y de equidad macroeconómica *intersectorial*. De **justicia conmutativa...**, pero también **distributiva**.

XI. PALABRAS FINALES

Es difícil en un artículo tan breve exponer todas las aristas de un problema tan complejo, así que sólo puntualizaremos algunos aspectos, pasando en limpio algunas ideas desarrolladas:

- La aplicación de estos derechos tienen puntos a favor y en contra (estos últimos, en especial el *efecto asignativo*, ganan protagonismo a medida que la presencia de los impuestos se prolongue en el largo plazo). Es decir que, **en el largo plazo, las altas retenciones no resultarán favorables** para un crecimiento del PBI sostenido.
- **No es correcto que la aplicación de las retenciones hubiera producido pérdidas a quien sembró en 2007**, sólo le reducía las mayores ganancias (surgidas por el mercado mundial en 2008, y no contempladas, ni esperadas, al momento de siembra)
- **No es correcto atribuir la “paralización” de las áreas del Interior** (meses abril a julio 2008) **directamente a las retenciones**, ya que como vimos los productores reciben más de lo esperado al momento de siembra en 2007. La causa hay que remitirla al *lockout* que declararan las corporaciones agrarias, reteniendo producción con fines especulativos (en espera de que se levantaran los derechos a las exportaciones). Con lo cual, obviamente, menguaron el flujo de compras y ventas (en realidad, entiendo que sólo lo han difirieron)
- **No es correcto concluir que, de mantenerse las retenciones móviles, el área cosechada hubiera caído en 2008**, más bien lo contrario. Lo más probable es que hubiera crecido. Por cierto que su crecimiento, obvio, sería menor que si no existiesen las retenciones.
- Este crecimiento “contenido” contribuirá a mantener altos los precios en los mercados mundiales de alimentos (perjudicando a los países consumidores).
- **No hay que temer áreas abandonadas**, siempre y cuando la renta de la tierra se ajuste hacia abajo (como seguramente acontecerá de subir éste u otro impuesto, o de crecer los costos *operativos*).
- Es más, si las expectativas de precios de alimentos siguen en alza, y suponemos que incluso, las retenciones se eliminan, **todo aumento de precios** (de granos y oleaginosos) **será captado en su mayor proporción por una mayor renta de la tierra**, la que superará los porcentajes actuales, y los beneficios del arrendatario

Económicas” de la UBA artículos que avanzan sobre sus conceptos: “Política agraria” de Eleodoro Lobos, de 1914; y “La Economía Política y el impuesto único”, de Félix Vitale, de 1915 (y otros autores más, como Andrés Máspero y Antonio De Tomaso, que publicaron en la misma revista). También se discutió su propuesta de gravamen único en los ámbitos políticos; en tal dirección son de recordar las propuestas del **Ministro de Hacienda de Roque Sáenz Peña, Dr. José María Rosa**, en el primer semestre de 1913, que no tuvo mayor éxito; y del “Centro Georgista de la Ciudad de Córdoba” (en el cual se destacó el joven Dr. Arturo Orgaz), que recibió mayor aceptación en sus ideas políticas que a nivel nacional, aunque sin alcanzar estatus de legislación.

productor, contrariamente a lo que la gente cree, se mantendrán en niveles aproximadamente “normales” (y no “económicos”). **Con lo cual, el productor arrendatario no se vería beneficiado de tales aumentos de precios sino el propietario del suelo** (al menos en la proporción más importante).

- **Los gobiernos locales pueden muy bien participar de la renta y beneficios extraordinarios** actuales de la producción agropecuaria, *por sí mismos* más allá de la recepción a través de transferencias nacionales (léase coparticipación), **vía elevación del impuesto inmobiliario rural**, el cual presenta en algunos casos niveles insignificantes para los valores patrimoniales de mercado (baste un ejemplo, en un departamento cercano a la Ciudad de Córdoba, campos con valor de mercado de más de un millón de dólares pagan el mismo tributo provincial que una casa urbana con valor de mercado de U\$S 80.000; es decir que, en términos comparativos abona solamente un 8%..., y eso que estamos frente a un activo productivo y no una casa de familia). Solamente es necesaria la voluntad de asumir *el costo político de aumentar un impuesto*.
- **Existe un modelo de retenciones móviles en un impuesto sugerido por la CEPAL**, décadas atrás, que tenía la particularidad de **contemplar la aplicación de alícuotas progresivas a la diferencia existente entre el precio de exportación y otra base (de referencia)**. Para establecer este último se consideraban, además de los precios internacionales, cuestiones tales como variaciones debidas al tipo de cambio, evolución de precios y costos internos, etc. Sería de gran interés trabajar desde el Estado una propuesta de retenciones móviles calculadas de tal manera (agradezco la sugerencia del Dr. Roberto Nigro de incorporar esta mención tan importante).
- Es cierto que **el gobierno ha acumulado numerosos errores económicos y políticos en su gestión**, desde la pérdida de independencia del Banco Central hasta la complicada red de subsidios, pasando por su exacerbado incentivo al consumo sin contemplar las posibilidades de ajuste real de la oferta disponible (sin dejar de mencionar el controvertido tema INDEC y sus mediciones sospechables). En una palabra, desde la salida de la Convertibilidad se ha operado mirando más la coyuntura que la perspectiva de largo plazo. **Es decir que la conducción revela una debilidad de gestión**, que se está traduciendo en problemas cada vez mayores, entre ellos *una inflación que se pretende ocultar* pero que en la realidad tiene una presencia preocupante y persistente.

Por último, pero quizás lo más relevante, es que **una sociedad en rápido crecimiento genera “ganadores” y “perdedores”**. Si nos ubicamos en una apología del *homo economicus* estricto, como parece ser la conducta generalizada en nuestra sociedad de hoy, deberíamos aplaudir a los “ganadores” (por eficientes e impulsores del crecimiento) y despreocuparnos por los “perdedores” (por “ineptos”, incapaces o peor aún perezosos..., como un castigo por no haber sabido ubicarse con *una perspectiva acertada* del devenir futuro). **Pero esto conduce necesariamente a una sociedad “dual”, casi podríamos decir socialmente “amoral”, que no tarda en incubar terribles conflictos**. La teoría económica habitualmente ha sugerido compensar a los “perdedores”, y esa ha sido una función delegada en el Estado. El rápido crecimiento argentino ha conducido a monumentales inequidades que pareciera que la sociedad en su conjunto no ve, o no quiere ver por conveniencia, pues las compensaciones exigen aportar dinero al Estado (en otras palabras, pagar impuestos que luego puedan ser “redistribuidos” adecuadamente, por remuneraciones a sus agentes o por subsidios a otros sectores sociales). **El shock externo positivo puede tener efectos favorables para quienes “viven” directamente del mercado pero no para quienes ven el precio de sus actividades fijado por un Estado** (comprador como oligopsonista líder, que ve sus fondos restringidos por la considerable

evasión impositiva presente en nuestro país⁽²⁴⁾, o para quienes cuentan con ingresos fijos (p.ej. jubilados y pensionados) y no cuentan con un poder de presión social importante (no hacen huelgas, no cortan calles ni rutas..., es decir, en términos sociales, *son más débiles*)

Es preciso remarcar que el crecimiento puede no solamente no beneficiar sino penalizar a algunos. Veamos un caso, que días atrás tuve oportunidad de conocer. Según referencias, *de un informante clave directo*, en el 2001, un guía del Parque Provincial Ischigualasto en San Juan, ganaba aproximadamente unos \$ 750, y recibía por día en el parque unas 80 personas (para simplificar el caso supondremos que era el único guía). Es decir que se le remuneraba unos \$9 (o nueve dólares) por persona/mes. Hoy gana unos \$1500, y recibe por día unas 450 personas. Esto es, se le remunera \$3.30 (aproximadamente un dólar) por turista/mes. ¿En qué se benefició del fantástico crecimiento argentino? Por el contrario, como muchos en el sector servicios (en especial, asalariados), se han visto castigados, pese a su mayor productividad (que en nuestro ejemplo se multiplicó por cinco).

Para que el crecimiento se transforme en alguna medida en desarrollo es necesario que todos se beneficien de él, aunque sea en diferentes proporciones. El mercado libre, dice la teoría predominante de la Corriente Principal, que asigna eficientemente los recursos, pero no nos asegura una distribución moralmente aceptable, digamos “equitativa”, y sostenible en el tiempo sin conflictos sociales. Para que no haya *excluidos del crecimiento* (o *explotación por exclusión*, como la tildó **Charles S. de Sismondi** en el siglo XIX), es preciso que los “ganadores” tiendan su mano a los “perdedores”..., y para ello, nos reiteramos, deben pagar impuestos al Estado. Sin duda que los hay mejores y peores. Sin ninguna discusión **el impuesto a la tierra agraria y no las retenciones resulta una mejor senda impositiva, pero hasta tanto este gravamen se aplique, las retenciones nos parecen, en lo personal, un caso de second best, o si se quiere, un paso intermedio.** Por otra parte, y esto hay que resaltarlo, si la sociedad en general y el sector rural, en particular, registrara niveles de evasión menores me inclino a pensar que las retenciones no serían requeridas con estas tasas (al menos con propósitos fiscales).

Referencias:

- **Asensio, M.A.**, 1997; Federalismo fiscal y coparticipación impositiva, CECYT de FACPCE, Bs.As.
- **Allan, Ch.**, 1974; La teoría de la tributación, Alianza; Madrid.
- **Calvo A. & M.A. Galindo Martín**, 1990; La teoría de la política fiscal, Dykinson, Madrid
- **Capello, M. & C. Ponce**, 1997; Federalismo fiscal y coparticipación federal de impuestos, CECYT de FACPCE, Bs.As.
- **Comisión de Economía**, 1999; Coparticipación federal de impuestos, CPCE de Córdoba, Córdoba
- **Due, John**, 1961, Análisis económico de los impuestos, El Ateneo, Buenos Aires
- **Houck, James**, 1992; Elements of agricultural trade policies, Waveland Press, USA
- **Krueger, A. et alter**, 1990, Economía Política de las intervenciones de precios agrícolas en América Latina, CINDE, Banco Mundial, Santiago de Chile
- **Musgrave, R. & C. Shoup (ed.)**, 1964; Ensayo sobre economía positiva, FCE, Mex.
- **Musgrave, Richard & Peggy Musgrave**, 1992; “Hacienda Pública”, Mc. Graw Hill
- **Olazábal, R.M.**, 1997; Coparticipación federal y exigencias constitucionales, CECYT, FACPCE, Bs.As.
- **Prenchard A. & A. Antonaya**, 1988; Aspectos del Presupuesto Público, FMI, Washington

²⁴ Precisamente **el sector rural es el líder en esta extendida práctica.** Basta un ejemplo, mientras en la economía argentina en su conjunto, el trabajo informal alcanza al 38%, en el sector rural ronda el 60% (datos del año 2006).

APÉNDICE

REFLEXIONES ADICIONALES CONECTADAS AL DEBATE RENTA DE LA TIERRA E IMPUESTO A LA EXPORTACIÓN EN ARGENTINA

No podemos extendernos, y ya hemos dado nuestro parecer sobre este particular tema del agro argentino en el ámbito de otros foros (Cfr. Figueras, A., “*Economía Argentina*”, Ediciones Eudecor, Córdoba, 2008, pags. 257/267; Figueras, A., “*Las retenciones: lo que se dijo y lo que no se dijo. Reflexiones sobre el impuesto a las exportaciones agrarias*”, La Gaceta, CPCE, dic. 2008; y www.eco.unc.edu.ar/ief/observatorio/observatorio.htm#8), pero entendemos conveniente revisar algunos puntos, en un pantallazo general. En esto hay una secuencia de preguntas a responder, comenzando en un marco más amplio que el mero hecho agropecuario.

- 1) *¿Por qué causa es necesario establecer impuestos?*
- 2) *¿Pero afectan los niveles de producción la presencia de impuestos?*
- 3) *¿Y los impuestos a las exportaciones afectan los niveles de producción agraria?*
- 4) *¿Por qué gravar preferentemente la exportación del agro y no la de la industria?*
- 5) *¿En las actuales condiciones sociales, es ética una rebelión fiscal?*

1) **¿Por qué causa es necesario establecer impuestos?**

Existen varias razones. **La primera** es que si damos por supuesta la existencia de un Estado que garantiza y organiza un aceptable funcionamiento de las actividades económicas de empresas y hogares, resulta necesario financiarlo, aún siendo un Estado mínimo (defensa, seguridad, justicia). De allí lo imprescindible de la presencia de tributos como flujo habitual de fondos hacia el Estado.

La segunda razón es que en los tiempos contemporáneos ya no hablamos de un Estado mínimo (que era el Estado liberal, propio del Siglo XIX) sino del Estado Benefactor (o Estado de Bienestar, *Welfare State*) que garantiza (en teoría) el acceso a la atención médica, a la jubilación, a la educación, etc. a la totalidad de la población. Estado de Bienestar que en su versión primitiva se remonta, en la historia, a los tiempos en que Von Bismarck acordara con el socialismo (de la línea de Lasalle) un “apoyo” a las clases populares a condición de disminuir el grado de conflicto en la sociedad alemano-prusiana de fines del siglo XIX. Y si con el Estado mínimo señalamos que se necesita de tributos, con mayor razón en el caso de un Estado de Bienestar.

Hay **una tercera y más fuerte razón**, que ya no es de orden empírico sino de orden teórico: la teoría de la Corriente Principal señala que el mercado libre potencia los niveles de producto; y esto justifica, en teoría, **la ausencia de intervención del Estado por razones de eficiencia** (salvo la presencia de “*fallas de mercado*”, como las externalidades, que implican, de existir, la necesidad de intervenir para alcanzar la eficiencia). Pero **la propia teoría ortodoxa de la Corriente Principal sostiene que el mercado libre no asegura alcanzar una distribución del ingreso equitativa de acuerdo a los criterios sociales de nuestro tiempo**. Es decir, que **el Estado debe intervenir por razones de equidad**; y para intervenir necesita recursos. Además, también debe intervenir por causa de eficiencia en temas de salud y educación, pues allí hay consenso de que existen “fallas” de mercado ..., y para todo ello necesita dinero. ¿Cuánto se requiere para esos objetivos de bienestar social? Si nos atenemos a los niveles de los países que habitualmente son nuestra referencia los valores son altos. Australia dedica el 38% del PBI, Alemania 49%, Canadá el 50%, y los países de la OCDE un promedio de 45,2%. *Y esto es sobre un PBI medido que no discrepa del “real” en más de un 15%*. Es decir, que suponiendo una economía subterránea (o en negro) del 10% en Alemania el peso sobre el PBI real sería de 45%, y en Canadá del 45.5% (aclaremos que en Canadá pese a este nivel, todas las universidades son públicas, pero aranceladas y con altos niveles de colegiatura). En Argentina, la “presión tributaria” (esto es, “Tributos recaudados/PBI”) ronda el 30% del PBI medido, **pero como la economía informal (en negro) es, por lo menos, de un 40% del PBI medido**, la verdadera presión tributaria (no la “legal”) es de menos del 22%. Esto

explica lo maltrecho de nuestro Estado Benefactor. Cabe señalar que algunas estimaciones, por nuevos métodos que salvan sesgos de medición, consideran el PBI real un 60% mayor al medido (Cfr. F.Sturzenegger, “*Con la democracia se come*”, La Nación, 6/05/2009), con lo cual **la presión tributaria sobre el valor agregado sería de sólo un 19%**.

2) ¿Pero afectan los niveles de producción la presencia de impuestos?

Desde ya, pues **todo impuesto afecta directamente los niveles de producción; o indirectamente, a través de su impacto sobre los incentivos**. El único impuesto neutro sería un impuesto fijo por persona. Bien saben los economistas que *el nivel de producto de una economía donde existen impuestos es menor que el nivel de producto al cual operaría esa economía en ausencia de impuestos* (pero esto suponiendo que las condiciones de contexto no cambiaran, pues **si no hubiera Estado, los niveles de seguridad serían ínfimos**, no habría justicia institucional, etc., en definitiva **no habría “economía”** posible sino un mundo de saqueo y depredación). En otras palabras, el pagar tributos no constituye un acto de generosidad..., para que agricultores, industriales y comerciantes puedan continuar con sus negocios es necesario mantener un nivel suficiente de Estado Benefactor de acuerdo a las pautas de hoy. De lo contrario, el nivel de conflicto en la sociedad entorpecería ese nivel de negocios.

3) ¿Y los impuestos a las exportaciones afectan los niveles de producción agraria?

Desde ya, como todos los impuestos también estos afectan los niveles de producción, reduciéndolos.

4) Entonces, y dado que es necesario gravar ¿Por qué gravar preferentemente la exportación del agro y no la de la industria?

Aquí hay dos respuestas. La primera es que resulta más conveniente gravar con preferencia la exportación del agro (y no la de la industria) **por ser la fuente de mayor competitividad relativa** en nuestro país (por la misma razón, en Kuwait se grava al petróleo y no otra fuentes). La segunda, **por tener el impacto impositivo menores efectos en la asignación de recursos** (en el margen son nulos, desde nuestra óptica, según ya hemos tratado en el cuerpo del artículo). Esto en razón de que, en el largo plazo (entendiendo por tal el tiempo suficiente para renegociar los contratos de arrendamiento), todo gravamen tipo “retenciones” caerá indefectiblemente sobre el propietario de la tierra, y no sobre el productor empresario. En otras palabras, se reducirá el alquiler manteniendo los mismos niveles de beneficio (esto en un análisis de equilibrio económico neoclásico, *si planteamos un esquema “sraffiano”* deberíamos decir que **dependerá de la fuerza de negociación entre sectores**, pero lo más probable es que se culmine en una reducción de alquileres). **Esta mecánica de impacto sobre la renta entendemos haberla explicado a lo largo del artículo.**

5) ¿En las actuales condiciones sociales, es ética una rebelión fiscal?

Finalmente, abandonando la línea de análisis “amoral” (o sea alejada de un marco ético), debemos considerar el entorno social de referencia, mirando no desde “*el ser*” sino desde el “*deber ser*”.

Por un momento, olvidemos la financiación de todo otro gasto que no sea previsión social nacional. Hoy, principios 2009, los jubilados nacionales, en un 75%, reciben el haber mínimo de \$770 (más un “subsidio” adicional de \$45). Ahora bien, se puede argumentar que esto sucede porque no todos los fondos del Sistema Previsional se destinan al pago de los retiros..., pero incluso si todos los fondos que ingresan al Sistema de Previsión fueran verdaderamente a pagos de pensionados y jubilados (y no a financiar, como “subsidio”, la compra masiva de electrodomésticos, por parte de los mismos que evaden pagar la contribución previsional, que no es otra cosa que un “gravamen al trabajo” para sostener dignamente a nuestros mayores) apenas si alcanzaría a duplicar el haber de retiro de \$800. Esto es, sólo unos \$1500. Nivel que sigue siendo ciertamente de miseria, casi de hambre. Una situación que haría tronar de justa ira a todos los pensadores sociales de la historia, comenzando por los Profetas de la Antigüedad. En definitiva, son necesarios más recursos financieros para él área.

Sin dudar, a nadie le resulta gracioso una detracción importante de sus ingresos..., tampoco a los asalariados que (en la economía formal) se ven obligados a aportar aproximadamente el 25% de sus ingresos brutos como *contribución previsional* (léase “impuesto al trabajo”) para sostener a nuestros mayores. Cabe aclarar que dada la menor elasticidad de la curva de oferta de trabajo, respecto a la demanda de trabajo, la incidencia del tributo (sea contribución personal o patronal) recae en su casi total proporción en la mano de obra..., de allí el porcentaje del 25% que hemos señalado. Ahora bien, ¿y qué retorno tendrán estos asalariados en su vida de pasivos? Sólo los míseros montos que hemos referido líneas más arriba (unos \$800 mensuales)

Frente a todo lo antedicho, con tal contexto socio-económico, **¿con qué argumento alguien que percibe ingresos muy superiores a los míseros fondos de un jubilado, y por tanto es capaz de “construir” holgadamente su propia jubilación, puede aducir ser “explotado” o “confiscado” por la sociedad, o por el Gobierno**, aún cuando los niveles impositivos puedan superar el dichoso y mágico 35%, como alícuota máxima del impuesto a las ganancias? Cabe remarcar que el reiterado cálculo que supera el 35% sobre las ganancias (muchas veces esgrimido en el debate del campo, por ejemplo en *Ricardo Lagos*, “*La aritmética de las retenciones móviles*”, <http://rl561a.googlepages.com/generalinterest>) se efectúa sobre lo declarado, no sobre la producción “verdadera” (o cierta) (de efectuar los mismos cálculos que Lagos pero en base a la evasión que se calcula presente en el agro, los niveles de tributación serían similares a los de otros sectores, e incluso menores). Esto último no puede soslayarse. La evasión en ciertos sectores, como el agro o la gastronomía, llega a niveles que se aproximan al 70%. ¿En un restaurante, cuántas veces le dieron factura por propia voluntad del comerciante? ¿Cuántas veces se mostraron molestos cuando Ud. la solicitó? Creemos que a buen entendedor...

Bien sabemos que el gobierno del Estado puede utilizar discrecional y equivocadamente, para decir lo menos, los fondos recaudados..., pero esa es otra historia; y en último caso, finalmente afecta a **todos los gravámenes (no solamente a las “retenciones” sino a tributos mucho más regresivos)**. Un aspecto que el espacio nos impide desarrollar aquí.