

**Son claves señales tanto de corto como de largo plazo para la actividad económica. Una propuesta de reforma del esquema de derechos de exportación vigente**

**Entrevista al Dr Nadin Argañaraz, director de investigaciones de IERAL de Fundación Mediterránea, publicada en la sección El economista del mes del Diario Ambito Financiero**

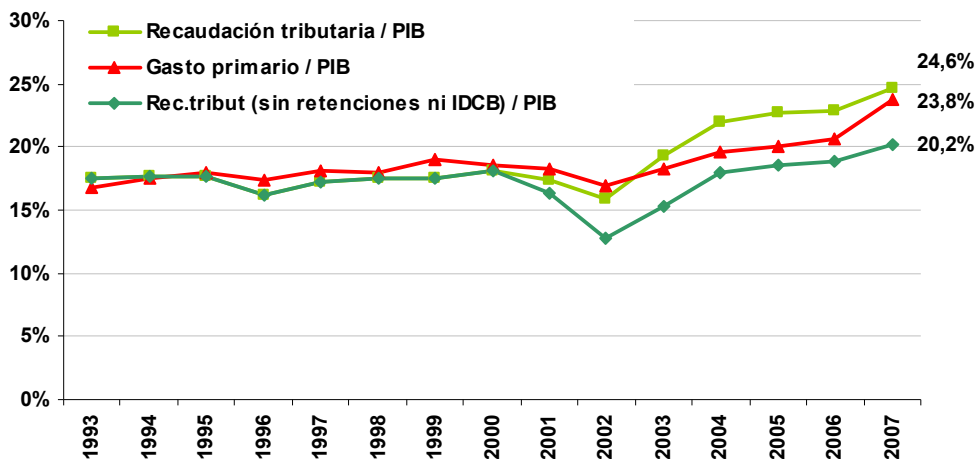
**1- El conflicto entre el gobierno nacional con el campo se desató a partir de una suba en la presión tributaria. ¿Cómo está hoy la economía argentina en materia tributaria?**

Actualmente, la presión tributaria efectiva a nivel nacional (incluyendo derechos de exportación y contribuciones a la seguridad social), medida como la relación entre la recaudación de impuestos nacionales y el producto de la economía, se encuentra en sus máximos niveles históricos. En efecto, en el año 2007 dicho ratio ascendió a un 24,6% del PIB, siete puntos porcentuales más que el nivel del año 1998, en que la presión tributaria rondaba el 17.5%. A su vez, en los primeros cinco meses del año 2008, la recaudación llegó a representar un 26.2% del PIB, superando en unos 2.3 puntos porcentuales al nivel de los primeros cinco meses del 2007.

## 2- ¿Cuál fue el destino de esta mayor presión tributaria?

Si bien es indudable el mayor nivel de ahorro alcanzado por el Sector Público Nacional durante los últimos años, no se puede ignorar la fuerte expansión que ha tenido el gasto público. La participación del gasto primario en el producto alcanzó un nivel máximo en el año 2007, de casi el 24% del PIB. Esta situación implica un crecimiento de 6 puntos porcentuales con relación al ratio observado en el año 1998.

### Evolución de presión tributaria y gasto primario/ PIB- Sector Público Nacional



*Fuente: Ieral de Fundación Mediterránea.*

## 3- ¿Y cómo fue la evolución de la presión tributaria con respecto a Latinoamérica?

Esta mejora en la recaudación no constituyó un fenómeno aislado para Argentina, sino que fue compartida por casi todos los países latinoamericanos en el período de auge económico registrado en los últimos años.

En 2007 los ingresos fiscales promedio de la región volvieron a aumentar con relación al año anterior, pero a una tasa inferior a la precedente. Mientras en 2005 y 2006 aumentaron más de un punto del PIB, en 2007 subieron apenas un 0,4% del PIB. El caso argentino escapa a esta regularidad, dado que en el último año la recaudación creció unos 1.7% puntos porcentuales del PIB.

Un factor clave para explicar la expansión de los ingresos públicos en economías como las latinoamericanas, cuyo grado de especialización productiva y exportadora está en gran medida ligada a algunos productos primarios, es el aumento a nivel mundial de los precios de estos bienes. La mayoría de los fiscos de la región ha buscado por distintos medios obtener parte de los recursos extra generados por esta coyuntura internacional.

#### **4- ¿Cómo administraron los países latinoamericanos esta coyuntura fiscal favorable?**

Es relevante destacar el destino que se le da a los fondos en Chile, a diferencia del resto de la región. Parte de la recaudación se destinó al Fondo de estabilización económica y social (ex Fondo del cobre) de acuerdo a la regla de superávit estructural.

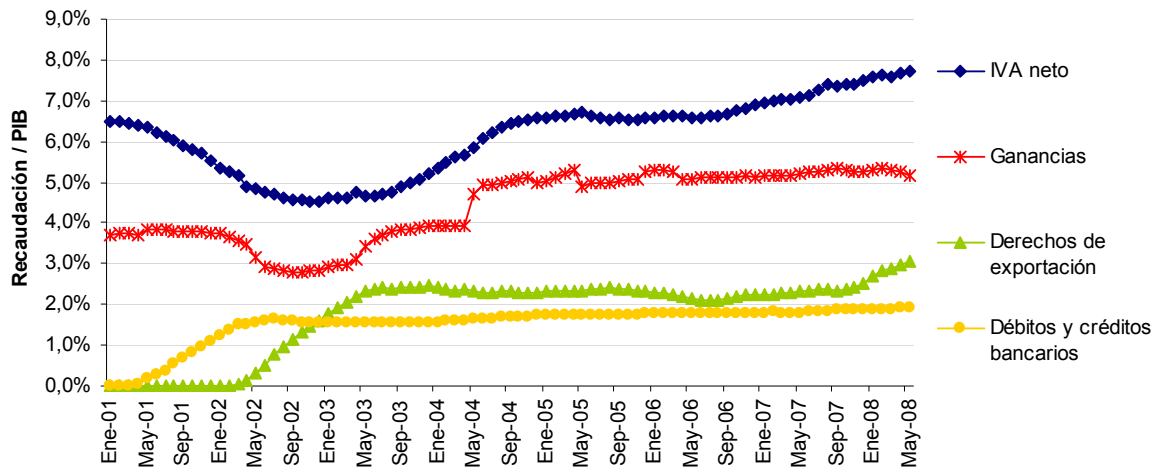
La regla fiscal diferencia a Chile del resto de los países de la región. En virtud de la regla, cada año se debe alcanzar un superávit consistente con las estimaciones que un panel de expertos independientes realiza sobre el crecimiento de la economía y el precio del cobre de largo plazo. A través de la regla

del superávit de largo plazo del 0,5% del PIB, Chile incorpora en su política fiscal la posibilidad concreta que el actual ciclo expansivo sea extraordinario, y de este modo su gasto solamente puede aumentar en la medida en que el mismo sea compatible con la obtención de mayores ingresos tendenciales o de largo plazo.

### **5- ¿Cuáles son los factores que explican la mayor presión tributaria en Argentina?**

En cuestión tributaria no se puede ignorar el impacto que ha tenido en los ingresos fiscales la incorporación en el año 2001 del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios (IDCB) y en el año 2002 de los Derechos de Exportación. Analizando la evolución de la presión ejercida en la economía por estos dos tributos y por los principales componentes de la recaudación, IVA y Ganancias, se advierte que hay ciertos tributos cuya participación se habría estabilizado, mientras que la de otros continúa en ascenso.

## Presión tributaria según los principales componentes Acumulado de los últimos 12 meses- En % del PIB



*Fuente: Ieral de Fundación Mediterránea.*

La participación del impuesto a las Ganancias en el PIB se ha mantenido relativamente constante durante los últimos años, en niveles apenas por encima del 5%. Del mismo modo, el ratio recaudación de IDCB/ PIB se habría estabilizado en torno al 2%. Por el contrario, el IVA presenta un constante aumento de participación en el PIB, habiendo alcanzado en mayo un 7.7%.

El aporte al financiamiento de los Derechos de Exportación fue el que evidenció el mayor crecimiento en el último año, alcanzando un nivel del 3% del PIB.

**6- ¿Qué impacto tendría en la economía una paralización de la actividad agrícola, más allá que se haya levantado el paro de comercialización?**

Es necesario distinguir los efectos de corto plazo de los de largo plazo. Los primeros incluyen a diversos problemas que desaparecerán cuando surja una solución clara, aunque sea de corto plazo. Mientras tanto se pueden paralizar decisiones, básicamente de consumo. Y existen ciertos consumos que son parcialmente irrecuperables, como es el caso del turismo perdido.

Se deben agregar los efectos micro que ocasionan dificultades en la cadena de pagos. El impacto sobre las familias es muy desigual dependiendo de la actividad que realicen. La situación de los transportistas de granos puede seguir siendo difícil, en la medida que la comercialización sea la mínima indispensable.

Por otra parte están las consecuencias a largo plazo. La primera tiene que ver con la percepción del proceso decisorio de las políticas públicas. Se debe evitar la sensación de discrecionalidad, porque implica mayor incertidumbre y, en consecuencia, menor inversión. Las medidas que tienen un impacto complejo en la economía requieren de un ámbito institucional que permita la argumentación y búsqueda de consensos. En esta línea, resulta promisorio la tarea que emprende actualmente el Congreso para brindar una regla clara y estable.

La segunda con la estructura de incentivos que enfrenta la actividad privada. Las regulaciones y tributos deben buscar siempre una mayor equidad distributiva, pero minimizando los efectos negativos sobre la asignación de los recursos.

## **7- ¿Qué cambios pueden producirse en las finanzas provinciales?**

Las finanzas provinciales se ven afectadas tanto por los Derechos de Exportación como por la situación económica general. El aumento en las retenciones implica una reducción en los recursos que se coparticipan a provincias. Esto sucede porque baja la recaudación del Impuesto a las Ganancias y de otros impuestos indirectos como el IVA (al existir un menor ingreso disponible). Otro problema lo constituye la dificultad política para actualizar las valuaciones fiscales. Las retenciones y el Impuesto Inmobiliario Rural por ejemplo, presentan bases concurrentes en un sentido económico.

Por otra parte, están los efectos que se derivan de los cambios en la actividad económica. Si ésta disminuye, se reducen los recursos tributarios provinciales. Para enfrentar esta situación los gobiernos provinciales pueden verse tentados a echar mano a impuestos altamente distorsivos. En efecto, la provincia de Misiones ya ha iniciado el cambio, sancionando recientemente un notable aumento del Impuesto a los Ingresos Brutos sobre ciertas actividades, destacándose el caso de la industria de pastas

celulósicas, que vio aumentada su presión tributaria del 2.5% al 6%.

**8- ¿Qué recomendaciones puede hacer para encontrar una solución?**

Me parece muy oportuno el proceso de discusión que se inicia en el Congreso. La alternativa en la que se piensa tiene que brindar una solución a los dos efectos mencionados anteriormente, el del corto y el de largo plazo. La discusión de un Plan Integral para el desarrollo del sector agrícola-ganadero es clave para el largo plazo. Pero mientras se discuta esta solución, sería oportuno generar una señal que destrabe totalmente la actividad de manera inmediata.

A mi criterio, en la agenda de discusión que se inicia en el Congreso de la Nación no debería faltar el punto “formalización de la economía”. La economía argentina sin dudas tiene margen para incrementar su grado de formalidad y consecuentemente la recaudación tributaria.

**9- Resulta esencial que se destrabe el desarrollo de la actividad, ¿tiene alguna idea que pueda proponer en ese sentido?**

Presenté una idea/propuesta, que se puede explorar con mayor profundidad, y que consiste en lo siguiente: establecer un periodo, que puede incluir tanto a la cosecha de soja 2008 como a la de 2009, durante el cuál, teniendo en cuenta la retención promedio

esperada que tendría la soja dentro del esquema móvil actual, por dar un ejemplo 40%, se establezca ese nivel como nuevo derecho fijo de exportación, pero permitiendo computar como “pago a cuenta” del impuesto a las ganancias la diferencia entre ese nivel y el 35% vigente con anterioridad, es decir un 5% en este ejemplo. El hecho de establecer un periodo de transición tiene por objetivo atacar los problemas de corto plazo mencionados anteriormente.

#### **10- ¿Cuáles serían los principales efectos de un esquema de esta naturaleza?**

Un primer efecto sería la eliminación de las distorsiones que puede provocar el esquema móvil actual en el mercado de futuros, ya que se va a un esquema fijo, que obviamente puede modificarse en función de los escenarios internacionales que se vayan dando.

El segundo efecto sería el siguiente: el gobierno pasa a cobrar un 35% de derecho de exportación, aunque está anticipando una recaudación como si fuera del 40% (un 5% debería ser imputado a la recaudación del impuesto a las ganancias). A la hora de liquidar su impuesto a las ganancias, el productor adiciona a su base imponible el valor del “reembolso” recibido como pago a cuenta por cada una de sus operaciones y hace uso de ese pago a cuenta restándolo del impuesto determinado. El porcentaje de la retención total recaudada que se permite computar como pago a

cuenta debe adicionarse a la base imponible del impuesto a las ganancias porque constituye un mayor valor de venta del cereal que de lo contrario no quedaría alcanzado por el impuesto.

De este modo, para un productor que opera totalmente en la formalidad, su carga tributaria no se vería afectada. Seguiría tributando el 35% de derechos de exportación, como antes del 11 de marzo. Si algún productor tuviera una ganancia imponible menor que el total de pagos a cuenta computables, generaría un saldo a favor que debería ser posible utilizar para cancelar otras obligaciones impositivas.

### **11- ¿Por dónde pasaría el punto esencial de este nuevo esquema?**

El punto esencial pasa por incentivar la formalización, que en el mediano plazo puede generar más recaudación del impuesto a las ganancias. Aumentaría el desincentivo para un productor agropecuario a vender en negro, ya que en caso de hacerlo cobraría un precio inferior por el monto equivalente al pago a cuenta de impuesto a las ganancias computable que nadie podría utilizar.

### **12- ¿Y qué sucedería con la coparticipación federal de impuestos?**

Habría un cambio de composición del esquema de distribución de recursos. Todos los recursos que hoy obtiene la Nación por derechos de exportación no son coparticipables. Con un Derecho

de Exportación del 46% hay un efecto desplazamiento del Impuesto a las Ganancias por una menor base imponible. Con la propuesta, al caer los DE a un 35%, aumenta la base imponible y consecuentemente la recaudación del Impuesto a las Ganancias.

### **13- ¿Qué impacto tendría desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad?**

Desde el punto de vista de la eficiencia, la tributación del impuesto a las ganancias tiene en cuenta la realidad de cada productor, mientras que el derecho (que naturalmente es un instrumento de política comercial externa) grava el ingreso sin considerar las condiciones particulares derivadas de las distintas calidades de la tierra, economías de escala y distancia a puertos que puedan existir. Es decir, habría un cambio que automáticamente tendría en cuenta estas particularidades de cada productor.

Una propuesta de este tipo también significaría mejoras en términos de equidad tributaria entre los contribuyentes del propio sector.

### **14- ¿Y qué sucedería terminado ese período que fijas como parámetro?**

Para mí es vital destrabar rápido el desarrollo de la actividad, dados los efectos que tiene sobre la economía real (efectos fuertes en el interior del país) y consecuentemente sobre las expectativas

de la gente. Pienso en un periodo específico para lograr lo anterior. Ahora bien, a partir del proceso de discusión del Congreso surgirá un esquema definido de derechos de exportación como un punto más de la política agropecuaria integral que regirá en los próximos años.

### **15- ¿Qué podría llegar a pasar con la recaudación nacional?**

El gobierno nacional con un esquema como el aquí descrito pone en juego una recaudación del orden del 0,40%-0,50% del PBI durante el corriente año (Diferencia posible de recaudación de retenciones entre esquema anterior y el actual). Este costo disminuiría en función de los mayores recursos que pueda aportar en materia de recaudación el impuesto a las ganancias. Esto es debido tanto a la mayor base imponible de ganancias explicada anteriormente como al incentivo a una mayor formalidad del sector. De esa mayor recaudación se beneficiaría tanto el gobierno nacional como los provinciales y municipales, dado el esquema de coparticipación vigente.

### **16- ¿Y cómo se financiaría el Fondo de Redistribución Social?**

Durante el período de transición quedarían como fuentes de financiamiento el incremento en la recaudación de ganancias. Como parte de esa recaudación marginal también iría a las provincias, se podría pensar en un cofinanciamiento del Fondo.

## **17- ¿Cómo podría ser el final?**

Terminada la discusión del Congreso y sancionadas las leyes correspondientes, quedará establecida una política integral donde el esquema de derechos de exportación podrá ser otro o el mismo que he planteado, pero habrá transcurrido un tiempo donde toda la sociedad haya podido acceder a una discusión transparente donde quede claro que todo actor del sector agropecuario que opere totalmente en blanco no tiene un aumento de presión tributaria. Bajo este paraguas creo que es factible iniciar una discusión seria y profunda sobre todos los aspectos que preocupan, sin elementos de presión paralelos que pueden distorsionar las discusiones. La intención de esta idea/propuesta es simplemente aportar elementos al debate, en línea con el deseo de una señal rápida que evite la paralización de la actividad y una consolidación de la unidad nacional. Creo que sería interesante agotar todas las posibilidades de viabilidad disponibles para un esquema de este tipo, antes de descartarla.