

Efecto fiscal de los impuestos sobre las exportaciones

Alberto Porto (*)

El presente artículo es un resumen ejecutivo de un capítulo del estudio denominado “Política Agroindustrial. Fundamentos para el desarrollo sostenido y sustentable de la agroindustria (enfoques institucional, histórico y económico-social)” realizado por el Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina, que fue presentado en la 6ta. Jornada de la Cadena Agroindustrial que se llevó a cabo en la Bolsa de Comercio de Rosario el día 10 de noviembre de 2009. La versión completa del estudio está disponible en www.foroagroindustrial.org.ar

En este capítulo se analiza el rol de los impuestos (retenciones)¹ sobre las exportaciones en el sistema fiscal argentino y se estiman los efectos sobre la recaudación total y por niveles de gobierno de los impuestos existentes y de su eliminación (disminución). Se evalúan luego cuantitativamente algunas alternativas de ajuste a la nueva situación.

IMPACTO SOBRE LA RECAUDACIÓN TOTAL Y POR NIVELES DE GOBIERNO. ASPECTOS CUANTITATIVOS

INTRODUCCIÓN

Los impuestos o derechos sobre las exportaciones (DEX) gravan las ventas que se realizan en el mercado externo. Uno de los efectos es reducir el precio interno que enfrentan los productores y consumidores. Los DEX fueron reintroducidos en la Argentina luego de la salida de la Convertibilidad, a comienzos del año 2002.² Sucesivos decretos fueron modificando las alícuotas hasta llegar a la situación actual.

Para los principales productos agrícolas y derivados comprendidos en la Ley N° 21.453 las alícuotas son las siguientes presentadas en la Tabla 1³

Para los productos derivados de las carnes y los cueros, los derechos de exportación son los siguientes: Carnes bovinas con hueso, carnes bovinas procesadas, conservas de carne bovina, animales vivos de la especie bovina para consumo. Alícuota 15%. Cueros y pieles bovinos en bruto. Alícuota 15%.

Por otra parte, los productos regionales tienen las siguientes alícuotas: Frutas y hortalizas. Alícuota 5%. Miel y arroz. Alícuota 10%. Los productos lácteos tienen un derecho de exportación de 0%.

(*) Contador Público, Licenciado en Economía y Doctor en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesor titular de grado y posgrado en la Facultad de Ciencias Económicas, UNLP. Presidente de la Asociación Argentina de Economía Política. Miembro titular de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Ex Presidente de la Asociación Argentina de Economía Pública. Premio Fundación Konex (2006) a las mejores figuras de la década en Humanidades: Diploma al Mérito y Konex de Platino en la disciplina Análisis Económico Aplicado.



TABLA 1 – PRINCIPALES ALÍCUOTAS DE DERECHOS DE EXPORTACIÓN

NOMENCLATURA COMÚN MERCOSUR	DESCRIPCIÓN	DERECHOS DE EXPORTACIÓN
1001.10.90	Trigo duro, excluido para siembra	23%
1001.90.90	Trigo, los demás. Excluido para siembra	23%
1005.90.10	Maíz los demás. En grano (1)	20%
1005.90.90	Maíz, los demás. Excluidos los granos	20%
1101.00.10	Harina de trigo	13%
1201.00.90	Habas de soja, excluido para siembra	35%
1206.00.90	Semilla de girasol, excluido para siembra (2)y(3)	32%
1208.10.00	Harina de habas de soja	32%
1507.10.00	Aceite de soja en bruto	32%
1507.90.11	Aceite de soja refinado, envasado	32%
1507.90.19	Aceite de soja refinado, a granel	32%
1507.90.90	Aceite de soja, los demás	32%
1512.11.10	Aceite de girasol	30%
1512.19.11	Aceite de girasol o cártamo refinado, envasado	30%
1512.19.19	Aceite de girasol o cártamo refinado, los demás 30	30%
1517.90.10	Mezclas de aceites refinados, envasados (4)	32%
1517.90.90	Mezclas, preparaciones alimenticias y demás productos que contuvieren aceite de soja (5)	20%
1901.20.00	Mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería ó galletería (6)	5%
1901.90.90	Las demás mezclas y preparaciones a base de harina, almidón ó fécula (6)	5%
2304.00.10	Harina y "pellets" de soja	32%
2304.00.90	Tortas y expellers de soja	32%
2306.30.10	Tortas, harinas y "pellets" de girasol	30%
2306.30.90	Expellers de girasol	30%

(1) Excepto maíz pisingallo que tributará un derecho de exportación de 5%. / (2) Excepto semilla de girasol tipo confitería, que tributará un derecho de exportación de 10%. / (3) Excepto semilla de girasol descascarada, que tributará un derecho de exportación de 5%. / (4) Únicamente las mezclas que contengan aceite de soja. / (5) Excepto las mezclas, preparaciones alimenticias y demás productos que contuvieren aceite de soja, que tributarán un derecho de exportación del 32%. / (6) Excepto preparaciones a base de harina de trigo (excluidas las pastas en forma de discos y demás formas sólidas similares y preparaciones para la elaboración de tortas, bizcochuelos y productos de repostería similares, en envases de contenido neto inferior o igual a 1 Kg.) con agregado de aditivos y/o ingredientes, incluso de sal en cualquier proporción, que tributarán un derecho de exportación del 18%.



FIGURA 1 - IMPORTANCIA DEX DE LA CAI DENTRO DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS TOTALES

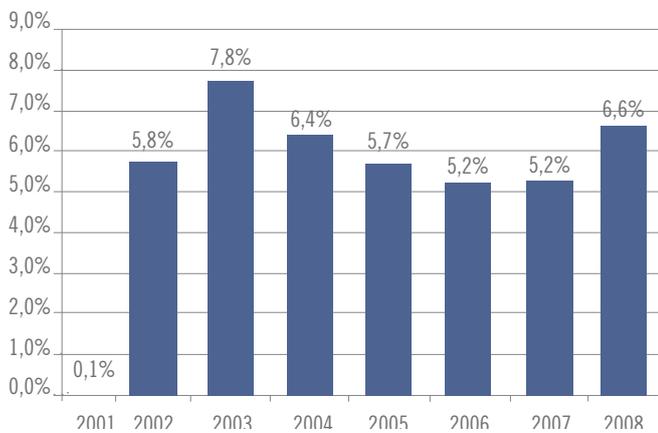
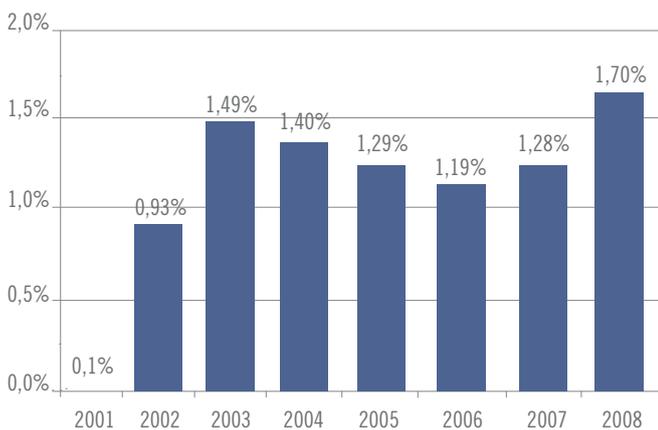


FIGURA 2 - IMPORTANCIA DE LOS DEX DE LA CAI EN TÉRMINOS DEL PIB



Los argumentos para el establecimiento de estos impuestos están expresados en los considerandos de las normas que los crearon. Por un lado, surge la necesidad de hacer frente al “...fuerte deterioro en los ingresos fiscales, que a su vez se encuentra acompañado por una creciente demanda de asistencia para los sectores más desprotegidos de nuestro país”;⁴ y la “...disposición de medidas que atenúen el efecto de las modificaciones cambiarias sobre los precios internos, especialmente en lo relativo a productos esenciales de la canasta familiar”. Adicionalmente se agrega que “... se considerarán las consecuencias de eventuales alteraciones significativas en los precios internacionales de los productos agrícolas”.

En síntesis, los DEX (retenciones a la exportación) surgen por una combinación de dos factores: (i) la necesidad de fondos públicos aprovechando la buena situación de precios internacionales de ciertos *commodities*, y (ii) la necesidad de estabilizar, frente a las variaciones del tipo de cambio y los precios internacionales, el precio interno de productos con participación importante en el costo de vida de la población (alimentos y combustibles).^{5,6}

RELEVANCIA FISCAL

Los DEX han sido una de las principales fuentes de recursos luego de la crisis del fin de la Convertibilidad. En el año 2008 se recaudaron por el total de derechos de exportación 36.055 millones de pesos, resultando la cuarta fuente de ingresos en importancia, sólo superada por el IVA neto de reintegros (77,3 mil millones), Ganancias (53,6 mil millo-

nes) y los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social (51,1 mil millones).

La cadena agroindustrial (CAI)⁷ aportó en el 2008 aproximadamente el 49% de la recaudación de derechos de exportación. En los siguientes gráficos (Figuras 1 y 2) se muestra la evolución de los derechos de exportación en valores corrientes y dólares, correspondientes sólo a la CAI.

Los derechos de exportación aportados por la CAI significaron en el año 2008 aproximadamente el 6,6% de la recaudación tributaria nacional. Esto significó un incremento notable respecto del 5,2% del año anterior (2007).

En términos del PIB, los derechos de exportación aportados por la CAI representan un 1,7% en el año 2008. Este porcentaje es el máximo desde la reimplantación en 2002. En el período previo, la importancia en términos del PIB venía disminuyendo desde 1,49% en 2002.

EFFECTOS FISCALES DE LA ELIMINACIÓN O REDUCCIÓN DE LOS DERECHOS DE EXPORTACIÓN

En esta sección se cuantifica el impacto sobre la recaudación tributaria de la eliminación o reducción de las retenciones a las exportaciones de la cadena agroindustrial (CAI). El cálculo se realiza utilizando la presión impositiva del año 2008, en base a la matriz de contabilidad social estimada para ese mismo año.⁸ Se distinguen los siguientes efectos:

Efecto directo, es la pérdida de recaudación del Gobierno por la eliminación de las retenciones a las exportaciones de la CAI.

Efecto indirecto 1, es la recaudación que se obtiene sobre los ingresos adicionales del sector privado por la eliminación de las retenciones. Este efecto puede desagregarse en el producido por los mayores ingresos de las exportaciones que genera la eliminación de las retenciones (efecto indirecto 1.a) y el producido por la eliminación del subsidio al consumo final interno de los bienes exportables (efecto indirecto 1.b).

Efecto indirecto 2, es la recaudación generada por el incremento de ingresos privados debida a la expansión de producción. Esta mayor producción generará un mayor nivel de recaudación.

En las siguientes secciones se cuantifican los efectos fiscales de la eliminación (reducción) de las retenciones a las exportaciones de productos producidos por la CAI, incluyéndose al final el efecto consolidado distribuido entre el gobierno nacional y las jurisdicciones provinciales.⁹

EFFECTO DIRECTO

El efecto directo se refiere exclusivamente a la pérdida de ingresos fiscales por derechos de exportación originados en la CAI. La recaudación total por derechos de exportación de la CAI es de 17.667 millones de pesos (año 2008).

EFFECTO INDIRECTO 1

El efecto indirecto 1 tiene dos componentes. En primer lugar, la eliminación de las retenciones se traslada automáticamente al sector privado que recibe un monto equivalente de ingresos (efecto indirecto 1.a). En segundo lugar, al eliminarse las retenciones desaparece el subsidio al consumo final interno de los bienes gravados con retenciones;¹⁰ esto implica mayores precios e ingresos para los productores de esos bienes¹¹ (efecto indirecto 1.b). El Estado, vía el sistema tributario general, tiene derecho de propiedad sobre una parte de ese incremento de ingresos y de esa forma recupera parte de la pérdida del efecto directo.

EFFECTO INDIRECTO 2

El efecto indirecto 2 surge de la reacción de los productores ante los mayores precios debido a la eliminación de las retenciones. Este efecto recaudatorio depende, por un lado, de la expansión de la producción y, por otro lado, de la situación de la economía al momento de eliminarse las retenciones. El

TABLA 2 - EFECTO TRIBUTARIO CONSOLIDADO

EFFECTOS	RECURSOS TRIBUTARIOS	MONTO CONSOLIDADO	NACIÓN	PROVINCIAS
Efecto directo	Derechos de exportación	-17.667	-17.667	-
Efecto indirecto 1.a	Impuesto a las Ganancias	4.079	2.100	1.979
	Impuesto sobre los Bienes Personales	31	12	19
	Impuesto Inmobiliario Rural	414		414
	Resto	2.814	1.691	1.122
Efecto indirecto 1.b	IVA	746	409	337
	Impuesto sobre los Ingresos Brutos	368		368
	Resto	1.959	1.432	527
Efecto indirecto 2		1.417	849	568
Efecto tributario consolidado		-5.839	-11.174	5.334

En millones de pesos

TABLA 3 - EFECTOS TRIBUTARIOS DESAGREGADOS POR JURISDICCIONES (EN MILLONES DE PESOS)

JURISDICCIÓN	EFECTO DIRECTO	EFECTO INDIRECTO 1.A				EFECTO INDIRECTO 1.B			EFECTO INDIRECTO 2	TOTAL
		GANANCIAS	BIENES PERSONALES	INMOBILIARIO RURAL	RESTO SISTEMA TRIBUTARIO	IVA	INGRESOS BRUTOS	RESTO		
Nación	-17.667	2.100	12	-	1.691	409	-	1.432	849	-11.174
Provincias y muni.	-	1.979	19	414	1.122	337	368	527	568	5.334
ATN (1)		104	0	-	28	6	-	4	3	145
BUENOS AIRES	-	277	4	167	238	70	130	137	157	1.180
CATAMARCA	-	52	0	1	30	9	2	10	10	114
CABA	-	31	-	89	-	8	88	42	60	318
CHACO	-	102	1	1	54	16	4	19	18	216
CHUBUT	-	31	0	0	17	5	7	9	9	78
CORDOBA	-	174	2	39	96	28	27	43	46	455
CORRIENTES	-	77	1	4	40	12	3	14	14	164
ENTRE RIOS	-	95	1	19	53	16	7	20	20	230
FORMOSA	-	71	1	0	39	12	2	13	12	151
JUJUY	-	58	0	1	31	9	2	11	10	122
LA PAMPA	-	35	0	7	20	6	3	8	8	87
LA RIOJA	-	39	0	0	22	7	1	8	7	85
MENDOZA	-	84	1	16	45	13	12	20	21	213
MISIONES	-	69	1	4	36	11	6	14	15	156
NEUQUEN	-	34	0	5	19	6	10	11	12	96
RIO NEGRO	-	49	0	6	27	8	5	11	11	118
SALTA	-	82	1	1	41	12	8	17	17	179
SAN JUAN	-	64	1	3	37	11	3	13	13	145
SAN LUIS	-	43	0	4	25	7	4	10	10	102
SANTA CRUZ	-	29	0	0	17	5	6	8	9	74
SANTA FE	-	177	2	33	97	29	25	43	45	451
SANT. DEL ESTERO	-	84	1	2	45	13	3	15	15	177
TIERRA DEL FUEGO	-	22	0	0	13	4	3	6	6	55
TUCUMAN	-	98	1	8	52	15	9	21	21	224
TOTAL	-17.667	4.079	31	414	2.814	746	368	1.959	1.417	-5.839

Notas: (1) Corresponde a transferencias destinadas a distribuir a las provincias mediante ATN

mayor efecto resulta cuanto más alta sea la elasticidad de la oferta agroindustrial, y cuanto mayor sea la cantidad de los recursos necesarios para expandir la producción de la CAI que estén ocupados en actividades informales en las que no pagan impuestos. El menor efecto resulta cuando la elasticidad de oferta es muy baja y/o los recursos adicionales se desplazan de otros sectores de la economía que pagan impuestos. En esta estimación se sigue el método que en el trabajo del Foro 2007 (Tabla 111) se denominó “hipótesis de mínima”. Supone una expansión del valor agregado del orden del 4% y se aplica a esa expansión la presión tributaria promedio de 2008.

EFECTO TRIBUTARIO CONSOLIDADO. IMPACTO SOBRE LA RECAUDACIÓN TOTAL Y POR NIVELES DE GOBIERNO

ELIMINACIÓN COMPLETA DE DEX CAI

En la Tabla 2 se presenta el detalle por efecto y la desagregación jurisdiccional entre la Nación y las provincias.

Si se eliminan las retenciones, la pérdida fiscal, luego de completados todos los efectos, sería de 5,8 mil millones de pesos. El resultado que debe resaltarse es que la eliminación de las retenciones no implica que el sector público consolidado pierda el monto que recauda actualmente. La pérdida se recupera, par-

cialmente, vía el funcionamiento del sistema tributario general. Las cuantificaciones realizadas demuestran que, completados todos los ajustes, se recupera alrededor del 67% del total.¹²

En términos del “impacto federal” se observa que la Nación disminuye sus ingresos casi 11,1 mil millones, mientras que las provincias reciben un beneficio fiscal de 5,3 mil millones. Cabe aclarar que si se realizaran reducciones parciales, los efectos serían proporcionales.

En una hipótesis menos favorable se recuperaría entre el 50 y el 60%. Esta hipótesis surge de aplicar a las retenciones que se eliminan la alícuota tributaria general del 31,8%, con lo que se recuperaría el 49,1% de la pérdida. Si se agrega el incremento del impuesto inmobiliario rural (414 millones) y el efecto tributario del incremento de producción (1.417 millones) se llega al 59,5%. En lo que sigue se trabaja con la hipótesis desagregada de recupero del 67%.

IMPACTO DESAGREGADO A NIVEL DE PROVINCIAS Y PARA LAS MUNICIPALIDADES DE CADA PROVINCIA

Resulta de interés desagregar a nivel de jurisdicciones los efectos tributarios descritos en las secciones anteriores. En la Tabla 3 se presenta la desagregación por provincias y la CABA¹³ del efecto directo, indirecto 1.a, indirecto 1.b e indirecto 2.



Se observa, como ejemplo, que para la provincia de Buenos Aires, la eliminación de las retenciones a la exportación podría significar mayores recursos por 1.180 millones de pesos en base a los resultados de la simulación considerando la situación del año 2008. En orden de importancia, siguen las provincias de Córdoba y Santa Fe con 455 y 451 millones, respectivamente.

Para contar con una medida relativa del impacto sobre las finanzas de cada provincia, en la Tabla 4/columna [2] se calcula el efecto total de la Tabla anterior como porcentaje de los recursos totales de las provincias. Para el agregado de provincias significaría un incremento de recursos del 4,6%.

El efecto sobre las finanzas municipales se calcula a partir de los coeficientes de coparticipación que rigen en cada provincia. En la Tabla 4/columna [3] se presenta la cuantificación del efecto sobre los municipios. El efecto consolidado es positivo en 720 millones de pesos,¹⁴ siendo los municipios más favorecidos los de la provincia de Buenos Aires con 190 millones de pesos.¹⁵

La importancia dentro de los recursos totales municipales promedio es de 2,8%, tal como se observa en la Tabla 4/columna [4]. Existen provincias donde el impacto sobre las finanzas municipales puede alcanzar el 8%, tal el caso de Formosa.

TABLA 4 - VARIACIÓN DE LOS RECURSOS PROVINCIALES Y MUNICIPALES COMO CONSECUENCIA DEL EFECTO TRIBUTARIO DE ELIMINAR LAS RETENCIONES

JURISDICCIÓN	EFECTO SOBRE PROVINCIAS		EFECTO SOBRE MUNICIPIOS DE LAS PROVINCIAS	
	EFECTO TOTAL (MILLONES DE \$)	VARIACIÓN RESPECTO DE RECURSOS PROVINCIALES	VARIACIÓN COPARTICIPACIÓN A MUNICIPIOS (MILLONES DE \$)	VARIACIÓN RESPECTO DE RECURSOS MUNICIPALES
	[1]	[2]	[3]	[4]
BUENOS AIRES	1.180	4,1%	190	1,8%
CATAMARCA	114	5,0%	9	2,5%
CABA	318	3,3%	n/c	n/c
CHACO	216	5,9%	34	6,0%
CHUBUT	78	2,7%	8	1,4%
CORDOBA	455	5,3%	91	3,2%
CORRIENTES	164	6,2%	16	4,1%
ENTRE RIOS	230	5,5%	28	2,7%
FORMOSA	151	6,3%	18	8,0%
JUJUY	122	5,5%	20	4,1%
LA PAMPA	87	4,9%	10	2,6%
LA RIOJA	85	4,9%	16	4,7%
MENDOZA	213	4,5%	30	3,5%
MISIONES	156	5,4%	19	5,1%
NEUQUEN	96	2,5%	14	2,0%
RIO NEGRO	118	5,0%	12	2,5%
SALTA	179	5,4%	27	4,7%
SAN JUAN	145	5,4%	14	3,3%
SAN LUIS	102	6,1%	8	5,9%
SANTA CRUZ	74	1,9%	8	1,9%
SANTA FE	451	5,5%	59	2,6%
SANT. DEL ESTERO	177	6,2%	27	6,6%
TIERRA DEL FUEGO	55	4,0%	11	4,0%
TUCUMAN	224	5,2%	52	5,7%
TOTAL	5.190	4,6%	720	2,8%



TABLA 5 – HIPÓTESIS I DE COMPENSACIÓN DEL IMPACTO FISCAL DE ELIMINACIÓN DE LAS RETENCIONES (EN MILLONES DE \$)

CONCEPTO	NACIÓN	PROVINCIAS	CONSOLIDADO
1 Impacto fiscal de la eliminación de las retenciones sin ninguna medida compensatoria	-11.174	5.334	-5.839
2 Ajuste con hipótesis de impuesto a la renta potencial de la tierra (provincial por 3,9 mil millones) Se supone que este impuesto se aplica sobre la renta neta que resulta de la eliminación de las retenciones y el recupero por impuestos a las ganancias, bienes personales e inmobiliario rural. Se utiliza una alícuota de 0,68% sobre valor actualizado de la tierra rural.	-11.174	9.278	-1.896
3 Hipótesis de ajuste por mayor eficiencia en el gasto y la recaudación del sector público nacional (7,9 mil millones conjunto) Se supone que el gasto de cada nivel de gobierno disminuye 1,5% por mayor eficiencia en la gestión y que la recaudación de cada nivel aumenta 1,5% por mayor eficiencia recaudatoria.	-5.856	11.856	6.000
4 Hipótesis de ajuste de transferencias nacionales discrecionales hacia las provincias (9 mil millones) Se supone que el gobierno nacional disminuye sus transferencias discrecionales a las provincias que en total representan 15,3 mil millones en 2008.	3.144	2.856	6.000
5 Plan de bonos alimentarios (6 mil millones) Se supone la instrumentación de vales alimentarios con un costo de 6 mil millones, cuyos lineamientos generales se expusieron en el trabajo del Foro de 2007.	144	-144	0

En millones de pesos

IMPACTO SOBRE EL RESULTADO FINANCIERO DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO Y EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS

Los resultados más importantes del cálculo del efecto tributario consolidado de la eliminación de las retenciones son:

i. La eliminación de las retenciones no implica que el sector público desaproveche el monto que se recauda actualmente. Una parte importante, 66,9%, se recupera vía el funcionamiento del sistema tributario general, sin que sea necesario modificar las bases imponibles y/o alícuotas.

TABLA 6 – HIPÓTESIS II DE COMPENSACIÓN DEL IMPACTO FISCAL DE ELIMINACIÓN DE LAS RETENCIONES (EN MILLONES DE \$)

CONCEPTO	NACIÓN	PROVINCIAS	CONSOLIDADO
1 Impacto fiscal de la eliminación de las retenciones sin ninguna medida compensatoria	-11.174	5.334	-5.839
2a Ajuste de impuesto inmobiliario rural provincial (provincial por 2,9 mil millones) Se supone una alícuota de 0,5% aplicada sobre el valor actualizado de la tierra rural.	-11.174	8.234	-2.939
2b Impuesto a la primera venta (IPV) del sector agropecuario (provincial, con una alícuota de 2,3 % por 2,4 mil millones) Se supone que por cada 1% se recaudarían 910 millones de pesos. Como se supone que el 50% sería a cuenta de Impuesto a las Ganancias, se obtiene un efecto neto de la mitad (la otra mitad ya está considerada en la fila 1).	-10.743	8.847	-1.896
3 Hipótesis de ajuste por mayor eficiencia en el gasto y la recaudación del sector público nacional (7,9 mil millones conjunto) Se supone que el gasto de cada nivel de gobierno disminuye 1,5% por mayor eficiencia en la gestión y que la recaudación de cada nivel aumenta 1,5% por mayor eficiencia recaudatoria.	-5.425	11.426	6.000
4 Hipótesis de ajuste de transferencias nacionales discrecionales hacia las provincias (9 mil millones) Se supone que el gobierno nacional disminuye sus transferencias discrecionales a las provincias que en total representan 15,3 mil millones en 2008.	3.575	2.426	6.000
5 Plan de bonos alimentarios (6 mil millones) Se supone la instrumentación de vales alimentarios con un costo de 6 mil millones, cuyos lineamientos generales se expusieron en el trabajo del Foro de 2007.	575	-574	0

En millones de pesos

ii. Si bien el sector público consolidado resigna 5,8 mil millones de pesos de lo que se recauda actualmente, la situación no es homogénea por niveles de gobierno. La Nación pierde ingresos por 11,1 mil millones de pesos y las provincias y municipalidades ganan ingresos por 5,3 mil millones de pesos.

La pérdida y la redistribución entre niveles de gobierno de los recursos fiscales (Tabla 2) requieren el diseño de medidas de política fiscal compensatorias. Algunos lineamientos se formulan en los puntos siguientes.

MEDIDAS DE POLÍTICA FISCAL COMPENSATORIAS DE LA CAÍDA DE RECURSOS FISCALES

Existen cuatro vías a las que puede apelarse:

- i. Disminución de la evasión impositiva.
- ii. Aumento de la eficiencia del gasto público.
- iii. Diseño e implementación de un impuesto alternativo (a la renta potencial de la tierra o a la primera venta del sector agropecuario).
- iv. Reordenamiento de la relación Nación-Provincias.

En la Tabla 5 se presenta una primera hipótesis sobre las posibles compensaciones al impacto fiscal negativo de eliminación de las retenciones.

En esta tabla se considera un supuesto impuesto a la renta potencial de la tierra con efectos positivos en 3,9 mil millones de pesos para las finanzas provinciales.

Adicionalmente, se agrega el impacto fiscal de un plan de bonos alimentarios que permite compensar el aumento inicial

de pobreza e indigencia. Dicho plan se ha cuantificado en 6 mil millones de pesos anuales. Se supone que dicho costo es financiado en partes iguales por la Nación y las provincias. Este efecto se incorpora en la fila 5 de la Tabla 5.

Se observa que el accionar conjunto de un impuesto a la renta potencial de la tierra, un ajuste en la eficiencia del gasto y la recaudación nacional,¹⁶ y una hipótesis de ajuste de las transferencias discrecionales, permitirían compensar plenamente el impacto fiscal de la eliminación de las retenciones, financiando incluso, un plan de bonos alimentarios.

En la Tabla 6 se presenta una segunda hipótesis de posibles compensaciones fiscales. En este caso se reemplaza el impuesto a la renta potencial de la tierra por un incremento del impuesto inmobiliario y por la creación de un impuesto a la primera venta del sector agropecuario, el cual es coparticipable.

Se observa que este segundo esquema también permite compensar el costo fiscal de un programa de bonos alimentarios con un costo de 6 mil millones de pesos.

PALABRAS FINALES

En un sistema federal existen varios niveles de gobierno que realizan gastos y recaudan impuestos. En el caso argentino, la Nación, las Provincias y las Municipalidades. El federalismo fiscal estudia la forma económicamente eficiente de asignar las funciones (gastos) y las fuentes tributarias entre las distintas jurisdicciones. Si de esa asignación no resultan equilibrados los presupuestos de los tres niveles de gobierno –aunque a nivel global no exista déficit ni superávit– se debe diseñar un

sistema de transferencias (coparticipación). En la Argentina los principales regímenes son la coparticipación federal de impuestos (transferencias de la Nación a las Provincias), y las coparticipaciones provinciales (transferencias de las Provincias a sus Municipalidades).

Para que el federalismo fiscal funcione adecuadamente un principio fundamental es que los niveles de gobierno que toman decisiones fiscales sean responsables por sus consecuencias. O sea, si una jurisdicción toma una decisión que afecta la restricción presupuestaria de otra (le genera una externalidad fiscal), el principio de “lealtad institucional” requiere que esos impactos negativos sean compensados.

En el sistema tributario argentino existen impuestos sobre el comercio exterior, que son propiedad exclusiva del gobierno nacional, e impuestos del sistema tributario general, que gravan actividades internas, cuyos derechos de propiedad son compartidos entre la Nación, las provincias y las municipalidades. Las provincias y las municipalidades pueden también recaudar tributos propios sobre actividades internas. En este arreglo fiscal, las retenciones sobre las exportaciones generan una externalidad fiscal interjurisdiccional ya que disminuyen la base imponible de los impuestos coparticipables y de los impuestos provinciales y municipales propios y, de esa forma, tiene impacto negativos sobre los recursos totales de estos niveles de gobierno.

A ese marco conceptual se le dio expresión cuantitativa. La idea central es que por la vía del funcionamiento del sistema tributario interno (impuestos nacionales, provinciales y municipales) se recupera una parte de la disminución de la recaudación debida a la eliminación (disminución) de las retenciones. Ese recupero surge sin que se modifiquen las bases imponibles y/o alícuotas de los impuestos existentes.

El recupero de la pérdida de recaudación oscila entre el 50 y el 67% y hace necesario contemplar medidas de política fiscal compensatorias. En el trabajo se han considerado cuatro vías de ajuste: disminución de la evasión tributaria, aumento de la eficiencia del gasto público, diseño e implementación de un impuesto alternativo y reordenamiento de las relaciones fiscales Nación-Provincias. Se ha incluido en los cálculos la necesidad de instrumentar una compensación del incremento del precio de los bienes que forman la canasta básica alimentaria ●

41 Considerando presente en la Resolución 11/2002.

51 Considerando presente explícitamente en la Resolución 35/2002. Sturzenegger y Salazni (2006) demuestran que a lo largo del tiempo las retenciones a las exportaciones han compensado las variaciones del tipo de cambio y de los precios internacionales.

61 Es interesante recordar que el Gobierno Nacional se comprometió en septiembre de 2003 a la “eliminación gradual a partir del 1ro de enero de 2005”. Ver Memorandum de Políticas Económicas y Financieras del Gobierno Argentino para el Período 2003-2006. Fondo Monetario Internacional.

71 Los sectores que comprenden la “cadena agroindustrial” (CAI) son los vinculados a la actividad agropecuaria y agroindustrial, en sus distintas etapas (producción, industrialización y/o comercialización de bienes agroindustriales).

81 La utilización de una matriz de contabilidad social (SAM, por sus siglas en inglés) para realizar las estimaciones de los efectos fiscales permite considerar el impacto sobre toda la economía. La metodología de estimación de la SAM surge del estudio de Porto, Piffano y Di Gresia (2007).

91 El cálculo se presenta para el caso extremo de eliminación total. Para reducciones parciales los efectos son proporcionales.

101 Es importante mencionar que los precios de los bienes de la CAI destinados a insumos intermedios también aumentan el precio al eliminarse las retenciones. Los efectos sobre la recaudación tributaria no se consideran en el cálculo del texto ya que no se cuenta con información para estimar el efecto neto. A modo de ejemplo: el mayor precio de los bienes que están sujetos a retenciones puede aumentar el beneficio de los productores, que de esa forma tributarán más Impuesto a las Ganancias; pero los compradores de esos insumos ven simultáneamente disminuido el subsidio implícito en las retenciones y sus beneficios pueden disminuir, de modo que su pago de Impuesto a las Ganancias también disminuirá.

111 Por ventas en el mercado doméstico e incremento de las exportaciones.

121 De los 17.667 millones de pesos que se resignan por derechos de exportación, se recuperan 11.828 millones de pesos por las vías del efecto indirecto 1.a, 1.b y 2.

131 Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

141 Donde no se considera el caso de CABA.

151 Debe aclararse que para el cálculo del impacto sobre los municipios no se considera la distribución de los ATN.

161 El concepto 3 de la Tabla 8 implica un hipotético ajuste de 7,9 mil millones de pesos (baja de gasto y aumento de recursos). Dicho ajuste se reparte en un ahorro de 5,3 mil millones para Nación y 2,6 mil millones para las provincias, de acuerdo a la participación conjunta del gasto y los recursos.

11 En este trabajo se utilizan indistintamente los términos derechos, impuestos y retenciones sobre las exportaciones.

21 Ver Ley 25561.

31 Ver “Tributos vigentes en la República Argentina a nivel nacional”, actualizado al 31 de marzo de 2009.