

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Análisis del conflicto sobre retenciones móviles. Una mirada desde las teorías del comercio internacional.

Stella Casarini.

Cita:

Stella Casarini (2009). *Análisis del conflicto sobre retenciones móviles. Una mirada desde las teorías del comercio internacional. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/364>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Análisis del conflicto sobre retenciones móviles

Una mirada desde las teorías del comercio internacional¹

Stella Casarini

Universidad Nacional de Quilmes

stella.casarini@gmail.com

Introducción

La Resolución 125/08 buscó implementar un sistema de retenciones móviles sobre cereales y oleaginosas. Las fuertes y controvertidas reacciones que despertó bloquearon su ratificación legislativa y pusieron en evidencia las dificultades para canalizar por vías institucionales el conflicto que genera modificar las pautas sobre la gestión del excedente económico. También quedó al descubierto la ausencia de una dinámica social con capacidad para ponderar las posibles respuestas que pueden implementarse frente a los problemas que todo proceso de desarrollo encierra.

Así, ya fuera de cause, el conflicto radicalizó las posturas y mereció todo tipo de consideración y análisis. Sin embargo, fue relativamente secundaria la mirada proveniente desde las teorías del comercio internacional. Las retenciones, en general, y la Resolución 125/08, en particular, se vinculan de forma directa con tres grandes debates que estructuran las distintas vertientes conceptuales en el ámbito de las teorías del comercio internacional. El primero de los debates es el

¹ El presente trabajo forma parte de las actividades desarrolladas en el marco del Seminario de Investigación “Revisión de los fundamentos teóricos del conflicto sobre las retenciones móviles”, último ciclo de la carrera de Licenciatura en Comercio Internacional de la Universidad Nacional de Quilmes. El Seminario de Investigación está bajo la dirección del Prof. Fernando Peirano (Economista; Docente Investigador UNQ-UBA, peirano@centroredes.org.ar)

referido a la volatilidad y tendencia de los precios de los commodities en el largo plazo y su vinculación con el deterioro de los términos de intercambio de los países exportadores de productos primarios. La segunda de las controversias se refiere a la relación entre comercio internacional, especialización productiva y distribución del ingreso. El tercero de los aspectos polémicos se refiere a la estrategia de gestión del tipo de cambio en países con una dotación abundante de recursos naturales, susceptibles de sufrir la denominada “enfermedad holandesa”.

Este trabajo propone abordar a la Resolución 125/08 de un modo dual a partir de los fines que la norma enuncia perseguir. Por un lado, analizar la pertinencia de las retenciones como instrumento idóneo para hacer frente a los problemas que los mercados internacionales ocasionan sobre las economías en desarrollo. Por el otro, como regla para generar certidumbre en materia de inversiones y producción y darle un carácter explícito a la determinación de la alícuota de los derechos de exportación.

Frente a la primera de las dimensiones planteadas, se encuentra que las retenciones son un instrumento de política económica complejo cuyos efectos y alcances no se limitan a los aspectos recaudatorios o fiscales sino que pueden constituir un potente pilar sobre el cual estructurar un modelo de desarrollo. En efecto, las retenciones permiten delinear una respuesta de política económica frente a tres grandes desafíos que deben enfrentar muchos países en desarrollo. En relación con la segunda de las dimensiones, se observa que los medios planteados no conducen necesariamente a generar mayor certidumbre para el sector productivo.

1. LA EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS COMMODITIES Y SUS CONSECUENCIAS PARA LOS PROCESOS DE DESARROLLO

De acuerdo al análisis de Prebisch – Singer, la especialización en productos primarios causa el deterioro tendencial de los términos de intercambio (TI) de los países en desarrollo ya que la demanda de los bienes manufacturados crece más rápidamente que la demanda de los bienes primarios. El deterioro de los TI se profundiza si se introducen mejoras tecnológicas ya que para el caso de los productos primarios estas se traducen en menores precios, en consecuencia, de manera indirecta, el cambio tecnológico se exporta a través de menores precios, caso contrario es el de los países industrializados cuyas mejoras tecnológicas se traducen en mayor rentabilidad.

Esta situación se contrasta empíricamente con los estudios de de Ocampo y Parra quienes han llegado a la conclusión de que la caída de los índices de precios de las materias primas ha alcanzado el 1% anual de los precios relativos (Ocampo; Parra, 2003).

En el marco del aumento de los precios internacionales, muchos economistas y distintas fuentes periodísticas han cuestionado la validez de la hipótesis Prebisch – Singer, argumentando que la economía se encuentra ante un escenario de precios en aumento que se mantendrá en el largo plazo, como consecuencia de un cambio estructural en la demanda mundial. Ante esta afirmación, es necesario reconocer que aún no hay elementos para sostener que el precio de los commodities pueda crecer en forma tendencial de manera que se evite el deterioro de los TI de los países primario exportadores. Asimismo, la experiencia histórica da una pista para cuestionar la continuidad de este período de precios altos y pone en tela de juicio la conveniencia de las perspectivas de desarrollo en base a la especialización en bienes primarios y su sustentabilidad en el largo plazo.

Ultimamente, el comportamiento del precio de los alimentos evidencia una tendencia al alza, esta tendencia se observa claramente si se analizan los años que van desde 2001 a 2008 (Rodríguez; Arceo, 2006). Según datos del FMI, el precio internacional promedio de los alimentos se ha incrementado un 96%, con lo cual a pesar de la abrupta caída de los últimos meses, los precios aún continúan por encima de su promedio histórico. Los factores que explican esta tendencia son de diversa índole. Una primera hipótesis surge de los cambios en el comportamiento de la demanda mundial. Los países emergentes han evidenciado en los últimos años un crecimiento económico sin precedente, esta situación es tal que datos de 2005 muestran que solo en China el consumo de alimentos se ha quintuplicado si se compara con datos de 1980, si a esto le sumamos el resto de los países asiáticos, los efectos se potencian.

A este factor se suma un segundo, el incremento de los precios como consecuencia del auge de la producción de biocombustibles. Esto deriva en un nuevo foco de presión sobre los espacios cultivables. La producción de biocombustibles desplaza aún mas los cultivos tradicionales, lo cual al afectar los volúmenes de oferta, tiene consecuencias sobre los precios (CEPAL, 2007). Hay quienes sostienen que el aumento de los precios se debe también a la especulación impulsada por los inversores convencidos de que al auge de los commodities será permanente y ven a las materias primas como un activo alternativo que incluso, puede ser un refugio al desarreglo en el mercado de activos financieros (América Economía, mayo, 2008).

En Argentina y en la mayoría de los países latinoamericanos, las economías conviven continuamente enfrentándose a fuertes niveles de inflación, hoy la diferencia está en el hecho de que no solo los PED ven afectado su poder de compra, sino que el alza de los precios de los alimentos está afectando a todas las economías, incluyendo a los PD. Claro que para el caso de la suba de los precios de los alimentos, las economías en desarrollo serían las más perjudicadas dado que, tal como lo establece la Ley de Engel², la baja elasticidad – ingreso de los bienes primarios son los PED los países que destinan un mayor porcentaje de sus ingresos hacia el consumo de productos primarios.

2. ESPECIALIZACION PRODUCTIVA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

El aumento de los precios relativos de los alimentos afecta también a los países productores y exportadores de productos primarios ya que los productores nacionales solo destinarán su producción al mercado interno si el precio es igual al precio internacional, lo cual implica una presión al alza de los precios internos ya que se genera un desabastecimiento (ficticio) en el mercado interno que tendrá el mismo efecto que una disminución de la oferta: el aumento de los precios. Cualquier intento de contener la suba necesariamente afectará la inserción internacional.

Al analizar, desde las herramientas que brinda la teoría económica, cual es la correlatividad entre la estructura exportadora, especialización productiva y la distribución del ingreso, de acuerdo a la corriente que se analice, las posiciones están encontradas. De acuerdo a la corriente neoclásica los altos niveles de inequidad inicial serán positivos para aumentar el nivel de crecimiento a través del incremento del ahorro y en consecuencia, de la inversión.

Keynes, contradice el pensamiento neoclásico en el sentido de que no considera que el ahorro necesariamente se vuelve inversión en el largo plazo³ ya que el nivel de inversión no dependerá intrínsecamente del nivel de ahorro, sino que por el contrario las decisiones de inversión pueden

² La Ley de Engel postula que en la medida en que sube la renta, el porcentaje destinado al consumo de bienes primarios se mantiene constante, es decir, el porcentaje del ingreso destinado al consumo de materias primas y alimentos, disminuye.

³ La Ley de Say predice que el ahorro será igual a la inversión, para Keynes la ecuación no se cumple ya que la inversión depende de múltiples factores, no solo del ahorro.

verse afectadas negativamente por las expectativas futuras de los agentes económicos, quienes por diversos motivos pueden verse desalentados a invertir.

Según su argumentación el estímulo a la inversión debe darse a través de un mayor gasto público, de manera de aumentar el poder adquisitivo de los asalariados, así como también a través de la disminución de la tasa de interés. Al avanzar sobre observaciones de carácter empírico se destaca la hipótesis de Kuznetz, su hipótesis postula que en las fases iniciales de crecimiento, la distribución del ingreso se vuelve menos igualitaria pero más tarde se daría un punto de inflexión en el que se transitaría hacia mejores niveles de ingreso⁴.

De acuerdo a esta hipótesis se vuelve necesario que haya inequidad para favorecer el crecimiento económico.

En este marco, la principal preocupación para las economías deberá ser el crecimiento (y no así la distribución del ingreso) ya que con el crecimiento bastará para reducir los niveles de inequidad.

La especialización en productos primarios provoca fuertes disparidades en la distribución del ingreso así como también el deterioro de los TI, esto se explica porque el sector capitalista no se caracteriza por ahorrar sino por consumir, el bajo nivel de ahorro tiene efectos negativos sobre la inversión, y en consecuencia de esta falta de inversión el crecimiento no se lleva a cabo de manera suficiente. Entonces, los distintos niveles de equidad de las naciones se correspondan con su desempeño en el comercio internacional (Reinert, 1996).

De acuerdo a esta concepción es el Estado quien cobra vital importancia a través de sus políticas redistributivas entre sectores (CIEPLAN, 2008), de manera de evitar la concentración y la especialización primaria.

La escuela Estructuralista avanza en la conclusión de que el aumento de la inequidad no es un fenómeno que se da en consecuencia de las políticas aplicadas en cada país en particular sino que por el contrario, se explica por las políticas globales que inevitablemente trascienden el ámbito nacional. La actual estructura de comercio mundial globalizada al promulgar que se generen políticas que exceden el ámbito nacional de cada país termina por “forzar” a los países a una determinada especialización y los gobiernos nacionales deberían enfocar sus esfuerzos hacia el

⁴ Concepto conocido como la “U” invertida de Kuznetz.

desprendimiento de esta tendencia global (Bianco, 2008), para estos estudios el rol del Estado también cobra vital importancia a través de políticas distributivas.

La estructura exportadora en la que se derive, tal como lo predice Reinert, tendrá efectos directos en la distribución del ingreso. Si el potencial exportador de un país se limita a la exportación de bienes primarios, los ingresos por exportaciones recompensarán al factor tierra, en detrimento del resto de los sectores. Si los ingresos por exportaciones se corresponden a la producción de productos de mayor valor agregado, el ingreso recompensará, en mayor medida al sector trabajo.

3. RECURSOS NATURALES Y PROBLEMAS DE DESARROLLO

Aquellas naciones más eficientes en materia de desarrollo han sido las que fueron capaces de adquirir las ventajas comparativas mediante un proceso de crecimiento endógeno (French – Davis, 1990).

Esta teoría ha sido comprobada empíricamente por los estudios de Sachs y Warner, quienes obtienen como resultado que aquellos países especializados en la producción primaria, de acuerdo a sus ventajas comparativas, se ven afectados negativamente en el crecimiento económico, incluso en el caso de que un país se especialice de acuerdo a sus ventajas comparativas, mantenerlas significará tener la capacidad de diversificarse (Rodríguez, 2008). Argentina debe prestar especial atención a esas conclusiones dado que la industria que se deriva de la agricultura se caracteriza por ser una industria relativamente de bajo valor agregado y baja participación salarial.

De acuerdo a la argumentación expuesta anteriormente, sale a la luz que la discusión sobre el implemento de las retenciones va mas allá de los derechos de exportación, lo que realmente se discute son dos modelos diferentes de desarrollo contrapuestos. Por un lado, un modelo de desarrollo basado en la especialización de acuerdo a las ventajas comparativas y por el otro, un modelo de desarrollo basado en la promoción de la industria. Con lo cual, de acuerdo a la opción por la que se decida se conformará una determinada estructura productiva.

En cuanto a este punto, la evidencia ha demostrado que países ricos en recursos naturales no logran salir del subdesarrollo si no logran conformar una estructura productiva diversificada y compleja (Ferrer, 2008). La abundancia de recursos naturales provoca que exista una estructura

productiva heterogénea con una gran brecha de costos entre las actividades tradicionales y las industriales. En estos casos, en las economías predominan dos sectores: el sector primario, con ventajas comparativas y el sector industrial con desventajas comparativas y se origina un modelo de crecimiento de dos sectores (Azpiazu – Notchef, 1994).

La evidencia ha demostrado que los PED que cuentan con abundancia de recursos naturales son más proclives a tener déficit en el sector industrial y superávit en el sector primario (Palma, 2005).

La entrada de divisas provenientes de los recursos tiende a apreciar el tipo de cambio, lo cual afecta negativamente la competitividad de las exportaciones.

La abundancia de recursos genera disputas acerca de los criterios de distribución de los ingresos de dichos recursos, el conflicto del campo constituye un ejemplo cercano acerca de la puja distributiva que puede generarse.

Durante el período de convertibilidad la transferencia de la ganancia extraordinaria se dio por las variaciones en la estructura de costos como consecuencia del encarecimiento de la moneda. Tras la devaluación es necesario buscar un mecanismo diferente de transferencia de dichos recursos, es por ello que se aplican las retenciones en el sentido de que causan, en términos generales, los mismos efectos que un esquema de tipo de cambio múltiple.

En Argentina a pesar del tipo de cambio favorable, la industria se encuentra en una posición relativamente desfavorable con respecto del campo. Una de las soluciones alternativas frente a esta insuficiencia, es establecer un tipo de cambio fijo pero compensado con altos derechos de exportación para la producción primaria o con fuertes impuestos a la tierra (Azpiazu – Notchef, 1994).

ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN 125/08

Las retenciones volvieron a aplicarse en Argentina en 2002. Y su objetivo fue neutralizar un efecto indeseado de la nueva estrategia cambiaria asociada al tipo de cambio “alto”. El compromiso con sostener un tipo de cambio “competitivo” siempre implica un estímulo a las actividades de bienes transables ya sea que se traten de exportaciones o sustitución de importaciones. El estímulo proviene de la mejora del margen de beneficio al reducir los costos de los recursos no transables cuyos precios se determinan en pesos. De esta manera, es posible que sectores sin márgenes de beneficios positivos pasen a tenerlos.

Pero en el caso de los sectores donde el margen de beneficio es positivo previo al nuevo esquema de paridad, el tipo de cambio alto implica lisa y llanamente una transferencia o renta cambiaria. Para neutralizar esa transferencia, se re-implementaron las retenciones. En síntesis, las retenciones no tienen una lógica impositiva en el sentido de imponer un gravamen sobre la retribución a los factores productivos involucrados sino en capturar una transferencia originada en la política cambiaria adoptada. Sin el compromiso con el dólar “alto”, el tipo de cambio descendería elevando el costo en moneda internacional de los insumos domésticos hasta que la ecuación costo beneficio del principal sector exportador arroje un margen similar al que resulta del esquema tipo de cambio alto más retenciones.

En todo caso, las retenciones si pueden resultar un impuesto para los compradores externos de los productos sujetos a derechos de exportación ya que el precio internacional puede verse incrementado en alguna medida si la participación argentina es significativa en la composición de la oferta.

Con mayor probabilidad, la política de tipo de cambio alto implica una caída en el poder de compra de todos aquellos que reciben un ingreso definido en la esfera de los precios domésticos ya que la capacidad de compra de bienes y servicios importados se reduce. Los asalariados, pequeños comerciantes, productores y rentistas de factores desvinculados de la esfera internacional son los que cargan sobre sus espaldas con el costo del esquema. Costo que podría ser mayor si los cereales y oleaginosas formaran parte de los sectores promocionados ya que tal como se mencionará, obtendrían una renta cuya contrapartida sería indiscutiblemente una transferencia originada por los compradores de esos productos en el ámbito nacional. Las retenciones evitan esa transferencia al generar las condiciones para que el precio domestico de los productos exportados sea distinto, y mas bajo, que el internacional. Cuando estos productos constituyen la parte central de la canasta básica, es decir “bienes salarios”, la aplicación de un esquema de tipo de cambio alto sin retenciones resulta especialmente oneroso para los sectores de menores ingresos. Así los derechos de exportación son el instrumento idóneo para neutralizar esta transferencia⁵.

⁵ Algunos erróneamente consideran que a través de una reforma tributaria puede implementarse este mismo esquema pero de una forma más “prolija”, al actuar sobre la retribución a los factores en lugar de distorsionar los precios por medio de la aplicación de derechos de exportación. La aplicación de un tributo, por ejemplo una reforma sobre el impuesto a las ganancias o un impuesto a la renta presunta de la tierra solo evita que el exportador se apropie de la transferencia pero no evita la caída del poder de compra de quienes consumen esos productos. Sería necesario la aplicación del

Dentro de este cuadro general, la intención de ajustar la alícuota de los derechos de exportación persigue el objetivo de mantener el margen de beneficio de los productores. Es decir, evitar que se incremente como consecuencia del aumento internacional del precio de los productos que se venden en el mercado internacional pero también evitar que se reduzca en caso de caídas.

Sin embargo, existen tres razones por las cuales este objetivo no se puede alcanzar con el instrumento propuesto en la Resolución 125/08. La 125 buscó consolidar un esquema de tipo de cambio múltiple con una multiplicidad muy acotada. Solo se consideró como variable relevante el tipo de producto exportado. Pero el tamaño de los productores o su localización resultan variables sumamente relevantes en la conformación de los costos. Por lo tanto, las retenciones igualan el ingreso unitario de los productores pero no el margen de beneficios ya que los costos unitarios encierran grandes disparidades. En segundo lugar, el supuesto que los costos de los exportadores se determinan completamente en la esfera doméstica es sólo válido para un análisis esquemático del modelo. En una economía compleja, solo una porción de los insumos sigue esta regla. Porción no despreciable, por eso se justifica este tipo de intervención, pero lejos de ser la totalidad. De este modo, la Resolución 125/08 estabiliza los ingresos de los productores pero deja librado a los vaivenes de la coyuntura nacional e internacional los precios vinculados a los costos⁶. Así, claramente, el margen de beneficio se vuelve fuertemente volátil. En tercer lugar, se señaló que el tipo de cambio “alto” mejora el margen de beneficio de todos los exportadores resultado justificable aplicar retenciones para neutralizar la mejora en aquellos casos donde ese margen de beneficio hubiese resultado positivo aún en ausencia de esta estrategia cambiaria. La determinación de estos casos no siempre se sencilla pero pueden hacerse esfuerzos por ir más allá e identificar aquellos productores industriales o de servicios para quienes la política de tipo de cambio alto ha significado un beneficio adicional al necesario para asegurarle la viabilidad del emprendimiento.

tributo junto con mecanismos de subsidios sobre los bienes salarios o a favor de los compradores de modo de revertir completamente las transferencias. La complejidad de un sistema de este estilo resulta evidente.

⁶ Los precios de los principales insumos agrarios están correlacionados con los aumentos y disminuciones de los precios internacionales de los productos primarios (ICA – 2007-2008-2009)

Referencias bibliográficas

- AZPIAZU, D.; NOCHTEFF, H., (1994), El desarrollo ausente: restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política, FLACSO- Tesis/Norma, Buenos Aires.
- BOLETÍN OFICIAL, RESOLUCIÓN 125/2008, Ministerio de Economía y Producción, Buenos Aires, marzo.
- BIANCO, C.; (2008), "Tensión entre globalización y políticas nacionales de distribución del ingreso: un análisis desde las escuelas de pensamiento económico", CEPLA, Buenos Aires.
- CÁMARA de Senadores de la Nación. 11/ Reunión - 9/ Sesión ordinaria - 16 y 17 de julio de 2008. Versión taquigráfica (Provisional).
- DELGADO, A. (2008), "Sinfonía de Burbujas", América Economía, Buenos Aires, N° 359, mayo, p. 40.
- MARFAN, M.; (1993), "Reflexiones teóricas sobre crecimiento y equidad", Colecciones estudios CIEPLAN N°37, pp. 77-99.
- FERRER, A., (2008), "Debate sobre el rumbo del desarrollo nacional", Página 12, Buenos Aires, 30 de marzo. Disponible on line: <http://pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-3433-2008-04-04.html>, consultado el 15/08/2008.
- FRENCH-DAVIS, R., (1990) "Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina", Cuadernos de la CEPAL, N° 63.
- FUENTES, J.; (2008) "Los derechos de exportación en el primer semestre de 2008", IADE, Buenos Aires 04 de julio. Disponible on lines: <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=2472>, consultado el 20/03/2008.
- OCAMPO, J.; PARRA, M., (2003), "Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX", Revista de la CEPAL N° 79, Santiago de Chile.
- KEYNES, J. M.; (1936), "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero", Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1992, Primera reimpresión.
- PALMA, G., (2005), "Cuatro fuentes de desindustrialización y un nuevo concepto del síndrome holandés". En: OCAMPO, J., "Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica", Buenos Aires, CEPAL, Alfaomega.
- PREBISCH, R., (1986), "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas", Desarrollo Económico, vol. 26, N° 103, octubre - diciembre.
- REINERT, E., (1996), "The role of technology in the creation of rich and poor nations: underdevelopment in a Shumpeterian system", in Aldcroft and Catterall (eds.) Rich nations-poor nations, Elgar, UK.
- RODRIGUEZ, J. (2008), "El agro y el desarrollo económico nacional. Crecer en la diversidad", Le Monde Diplomatique, Buenos Aires, N° 107, mayo, p. 9.
- RODRIGUEZ, J.; ARCEO, N., (2006), "Renta agraria y ganancias extraordinarias en Argentina, 1990-2003", Realidad Económica, N° 218, Buenos Aires.
- ROJO, C.; MILLER, S.; SANCEDO, A.; LUDEÑA, C., (2007), "Biocombustibles y su impacto potencial en la estructura agraria, precios y empleo", CEPAL, Santiago de Chile.
- SACHS; J; WARNER, A.; (1995), "Natural Resource Abundance and Economic Growth", NBER, Working Paper 5398, Cambridge.
- TUGORES, Q.; (2006), Economía internacional e integración económica, McGraw-Hill, Madrid.