

La paradoja de las retenciones como factor de industrialización¹

Jorge Vasconcelos y Juan Manuel Garzón

jvasconcelos@ieral.org jgarzon@ieral.org

Cuando se reintrodujeron las retenciones a las exportaciones, se argumentó que tendrían efecto positivo: a) sobre la recaudación; b) en la contención de los precios de bienes sensibles; c) en los incentivos a la industrialización de las materias primas.

No se discute el rol fiscal de las retenciones, que habrán aportado unos 68 mil millones de dólares entre 2002 y 2011. Pero es materia muy opinable el logro en los otros dos planos.

Respecto de la contención de los precios de alimentos y otros bienes sensibles, la introducción de retenciones en su momento produjo un impacto por única vez. Pero de ahí en adelante, todo habría de depender de la política fiscal. Un fondo anticíclico podría haber sido un factor de estabilización, pero derivar esos recursos a gasto corriente agregó presiones inflacionarias, debido a la mayor propensión al ahorro y la inversión de quienes pagan el impuesto.

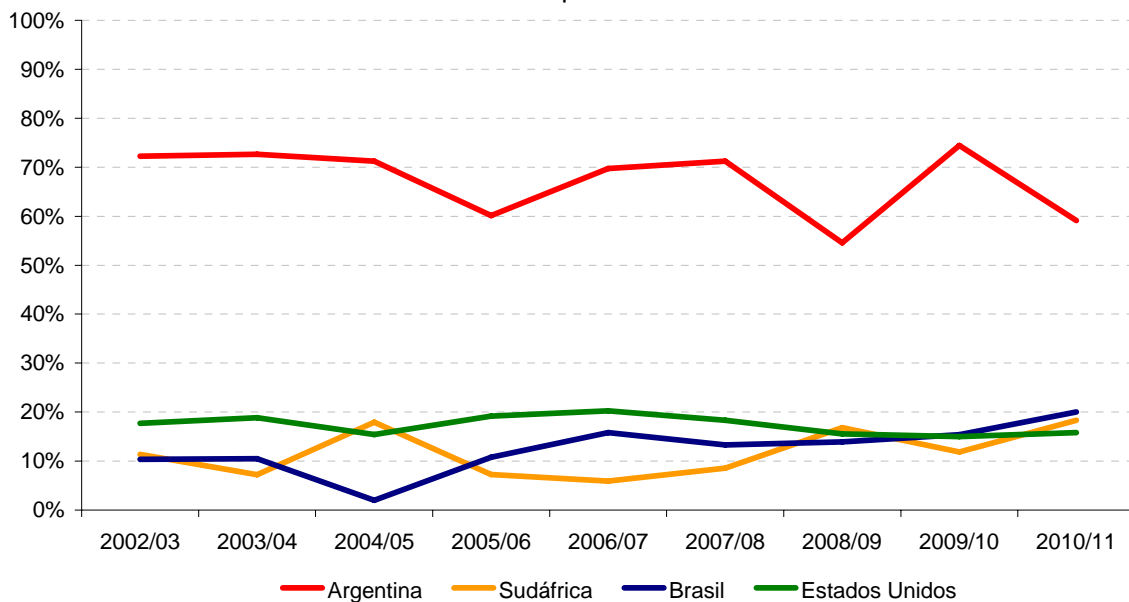
Lo que se discute aquí es la tercera faceta de las retenciones, vinculada con la industrialización.

Hay dos mecanismos que operan en ese sentido. Por un lado, las retenciones contribuyeron por un tiempo a mantener el tipo de cambio por encima del equilibrio, generando "promoción industrial" para el resto de los sectores. Sin embargo, con la "inflación en dólares" esa ventaja termina diluyéndose.

¹ Artículo publicado en el diario La Nación el 13 de Mayo de 2011

El otro mecanismo tiene que ver con el abaratamiento de las materias primas para su industrialización local. Para producir cerdos o pollos, una planta instalada en la Argentina enfrenta costos inferiores a sus pares de Uruguay o Brasil para alimentar esos animales. Efectivamente, en los últimos años se han registrado interesantes progresos en la industria aviar y algunos otros sectores. Sin embargo, la Argentina sigue exportando como granos, sin ninguna transformación adicional, entre el 60 y el 65 por ciento de los cereales que produce (maíz y trigo). A diferencia de Brasil, por caso, que utiliza internamente entre 80% y 85% del maíz cosechado, como insumo de distintos procesos productivos. Y Brasil no aplica retenciones.

Maíz que se exporta "como grano"
- En relación a producción total -



En la Argentina, en términos macro, la participación de la Industria en el PIB no ha cambiado en forma significativa desde la reintroducción de las retenciones.

¿Qué ha ocurrido? Para analizar este fenómeno conviene recurrir al enfoque de los enlaces, introducido por un economista nada ortodoxo, Albert Hirschman, inspirado por una enriquecedora experiencia profesional que vivió en Colombia a principios de los años '50. Hirschman cuestionó los planes centralizados y defendió la idea de apuntalar actividades con potencial para generar encadenamientos, tanto aguas abajo del núcleo como aguas arriba. El crecimiento, sostuvo, pasa por encauzar energías dispersas o mal aprovechadas.

A la luz de ese enfoque, y focalizando en el sector agropecuario, surgen tres consideraciones:

- Mientras mayor es este impuesto, menores son los incentivos para la producción del bien (sobre todo en regiones poco fértiles y lejanas a los puertos). Así, se estará afectando a toda la cadena "aguas arriba", porque disminuirá la demanda potencial de insumos, máquinas, servicios. En las circunstancias actuales, de muy elevados precios internacionales, este impacto puede verse diluido. Pero, en el mediano y largo plazo, puede ser muy significativo, dada la intensidad tecnológica e industrial de proveedores del sector como la maquinaria agrícola. Además, el efecto desaliento se potencia por los cupos y las restricciones a exportar, que operan como alícuotas plus, de 16 % sobre el trigo y de 14 % sobre el maíz.

- El precio de la materia prima por debajo del internacional significa efectivamente un costo menor (más competitividad) para aquellas actividades que utilizan estos insumos. Sin embargo, el efecto de este incentivo puede ser limitado en mercados de crecimiento vegetativo. No se va a producir más pan aún cuando el trigo esté más barato si la demanda de este alimento no es dinámica. En otros casos, con mercados dinámicos en el exterior, lo que puede haber pesado es la existencia de restricciones para exportar (caso de la carne) u otras inconsistencias.

- En la medida en que exista la posibilidad de lograr industrializaciones sucesivas aguas abajo del núcleo, entonces nos enfrentaremos a una paradoja: mientras más valor agreguemos, menos relevante será el hecho de contar con materias primas baratas. O sea, el incentivo industrializador de las retenciones se va diluyendo a medida que avanzamos "aguas abajo" en la cadena. Además, pueden encontrarse casos en los que la promoción efectiva es nula o negativa si los bienes finales enfrentan retenciones de 5%, caso de alimentos elaborados.

Para los tres casos, obviamente, vale considerar que las decisiones de inversión no dependen solo de precios relativos sino de un conjunto de factores: el costo del capital, la calificación de los trabajadores, la infraestructura física y tecnológica, la previsibilidad, el acceso a nuevos mercados, etc.

La paradoja explica, por caso, el liderazgo de Italia en panificados y pastas sin tener demasiado trigo y el de Gran Bretaña en alimentos para desayuno, sin contar con maíz. Italia exporta pastas y panificados por US\$ 4.000 millones/año, casi 40 veces más que

Argentina en este rubro. Gran Bretaña, por su parte, exporta cereales para desayuno por más de US\$ 600 millones/año.

En la Argentina, retenciones muy moderadas, como las vigentes para el sector aceitero (inferiores al 5%), produjeron una historia de éxito en las cercanías de Rosario a lo largo de las últimas dos décadas.

Retenciones moderadas pueden permitir mucho mayor expansión aguas arriba de los núcleos productivos. Mientras que, aguas abajo, el agregado de valor depende centralmente de la consistencia de las políticas.