



RETENCIONES A LAS EXPORTACIONES **IMPACTO FISCAL**

Por Cr. Néstor Cáceres (*)

I) INTRODUCCION

Mediante el simple trámite de expedición de dos Resoluciones del Ministerio de Economía¹, se incrementaron nuevamente las retenciones a las exportaciones de productos del sector agropecuario.

Resulta evidente la vulneración al principio de legalidad llevada a cabo por los funcionarios del Poder Ejecutivo, y la clara afectación al derecho de propiedad reconocido en el artículo 17 de la Constitución Nacional, acciones que además de lesionar nuestro sistema jurídico, producen distorsiones económicas atento a la permanente utilización de este mecanismo de recaudación tributaria, destinado a financiar un ilimitado gasto público.

II) RETENCIONES A LA EXPORTACIÓN. CONCEPTO

Las retenciones a las exportaciones, denominadas en el Código Aduanero como “Derechos de exportación”, consisten en un gravamen arancelario que resulta aplicable a determinadas mercancías una vez consumada la exportación².

Según su forma de determinación, las “Retenciones” pueden ser ad valorem³, cuando se calculan mediante la aplicación de una alícuota sobre el valor imponible de la mercadería, o específicas⁴, cuando se establecen en una suma fija de dinero por cada unidad de medida (art. 752).

Revisten la naturaleza de “impuestos”⁵, con la particularidad de que no son coparticipables. El sujeto obligado al pago es el exportador y, si bien se tratan de impuestos de tipo “indirectos”, es decir, trasladables al adquirente del exterior, en razón de que el precio es determinado por la cotización internacional del producto de que se trate, la incidencia efectiva del impuesto se traslada hacia atrás, al primer eslabón de la cadena comercial es decir, el productor, vía menor precio.

Como se explicó, la incidencia de las “retenciones” recae sobre el productor quien, por otra parte, no tiene posibilidad de trasladarlo a otro sector

¹ N° 368 y 369 - B.O.: 09/11/07

² En el resto del texto las denominaremos “Retenciones”

³ Código Aduanero; art. 734

⁴ Código Aduanero; art. 752

⁵ Tributo establecido según valoración política de una manifestación de riqueza objetiva o subjetiva; “Finanzas Públicas y Der. Tributario; Dino Jarach; Edit. Cangallo

económico. Si bien las “retenciones” afectan los resultados de dichos sujetos, las mismas no revisten la naturaleza de un impuesto complementario del impuesto a las Ganancias.

En efecto, las retenciones, ya sean específicas o ad valorem, se determinan al margen de cualquier consideración de la situación del sujeto incidido. Afectan al productor, ya sea que su explotación arroje pérdidas o ganancias.

De este modo, se observa que las “retenciones” no poseen las propiedades del impuesto a las Ganancias, en cuanto al objetivo de alcanzar a los sujetos que posean capacidad de pago y, por ende, generar un efecto redistributivo.

III) EFECTOS DERIVADOS DE LA APLICACIÓN DE LAS “RETENCIONES”

Herramienta antiinflacionaria: La doctrina especializada en finanzas públicas ha aceptado que, como un instrumento adicional, las “retenciones” pueden ser útiles para contener la inflación. Al respecto, se ha sostenido que *“a pesar de su carácter heterodoxo y del hecho de que como todo gravamen sobre el ingreso afecta los incentivos marginales a producir, debe asignársele a este tributo un valor positivo como herramienta antiinflacionario, pero dado su efecto en los incentivos, por períodos relativamente breves, y descartarse totalmente en cuanto exista estabilidad de precios”*⁶.

En consecuencia, no se puede sostener que éste sea el fundamento por el que se apliquen “Retenciones”, en razón de la permanencia en la utilización de este mecanismo de recaudación, como así también a que en el caso de uno de los principales productos agropecuarios exportables, como la soja, no genera efectos en la contención de precios, atento al bajo consumo local de ese producto en relación con los volúmenes exportados.

Mecanismo redistributivo: Sin duda, la crisis de los años 2001/2002, generó un importante incremento de la pobreza. En base a ello, el gobierno nacional implementó diferentes planes sociales tendientes a subsidiar a los sectores carenciados y desocupados.

Ese fue uno de los fundamentos expuestos por los gobernantes de turno para implementar las retenciones al sector agropecuario. En primer lugar, cabe mencionar el efecto de concentración de los recursos a nivel del gobierno central para, desde dicho sector de poder del Estado, administrar y direccionar la supuesta redistribución⁷ de recursos, atento a que las retenciones no son coparticipables.

Alternativamente, pudieron haber sido “administrados” dichos recursos por cada una de las provincias en las que incidían proporcionalmente las retenciones a la exportación, en base a una estimación del origen de los productos exportados. En su caso, podrían haber integrado la masa de tributos

⁶ Las Finanzas Públicas Argentinas. Jorge Macon. Ed. Macchi

⁷ Ya se mencionó más arriba que las “retenciones” inciden sobre el productor sin contemplar la capacidad de pago

coparticipables. En definitiva, se observa un trasfondo de concentración de poder a nivel del gobierno nacional.

A lo expuesto anteriormente, cabe agregar la enorme ineficiencia y cantidad de corruptelas que históricamente han existido en los procesos de asignación y distribución de los subsidios a carenciados.

En razón de las graves circunstancias económicas de los citados años 2001/2002, se pudo haber justificado el comentado objetivo por un período de corto plazo. Con posterioridad y en la actualidad, en el caso de que se eliminaran las retenciones y mediante una política pro inversiones, se generaría un efecto redistributivo, a través de la generación de puestos de trabajo y en forma eficiente⁸.

Instrumento de política fiscal: En forma previa a comentar los efectos estrictamente tributarios, se ha evidenciado en la política económica aplicada desde el año 2002 a la fecha, un claro objetivo de incrementar la participación del sector público en desmedro de la actividad privada.

No se llevaron a cabo políticas tendientes a mejorar la eficiencia de las administraciones estatales y, en general de contención del gasto público, y se recurrió para su financiamiento al incremento de la presión tributaria.

Tampoco se generaron las condiciones necesarias para fomentar la inversión y repatriación de fondos de los residentes del país. La inseguridad jurídica, la falta de incentivos para invertir, el permanente avance del estado sobre la actividad privada, han ocasionado que no se generen fuentes alternativas de financiamiento del Estado, insistiéndose en el actual sistema tributario, el cual incluye a las retenciones a las exportaciones como un componente de gran importancia relativa en la recaudación impositiva total.

En el marco del predominio del sector público sobre el privado, se recurre a un impuesto de fácil recaudación. No se tienen en consideración uno de los principios básicos de la tributación, referidos a la equidad horizontal, plasmado en el artículo 16 de la Constitución Nacional, que consagra el principio de la igualdad ante las cargas públicas, y se instrumenta un tributo que afecta, especialmente, a determinados sectores de la economía, en un marco de una política de corte dirigista y sin considerar la situación individual de cada sujeto (productor) afectado.

Si bien no es un tributo que se determine en base a las ganancias obtenidas por los sujetos incididos (productores), repercute en un incremento de la tasa efectiva del impuesto a las Ganancias, para lo cual se debe tener presente que su eventual confiscatoriedad afectaría un precepto de orden constitucional, que surge de la aplicación de la garantía del derecho de propiedad prevista en el artículo 17 de la Constitución Nacional, y también en su artículo 28.

⁸ En coincidencia con las conclusiones de la IV Jornada de la Cadena Agroindustrial Argentina; Cba 06/11/07

En base a lo expuesto, se genera una afectación del principio constitucional de legalidad o reserva de ley⁹. Si bien las “retenciones a la exportación” inciden legalmente sobre el exportador, no puede soslayarse el efecto económico de este tributo, que recae sobre el productor, que resulta perjudicado por la aplicación de un impuesto sobre supuestas rentas no previstas por el legislador al definir el hecho imponible.

En consecuencia, más allá de la supuesta legitimidad formal, al aplicarse un tributo que no guarda una estricta proporción con la cuantía de la materia imponible, se afecta el derecho de propiedad, al tomarse como hecho imponible una exteriorización de riqueza no verificada en el caso concreto¹⁰.

Al respecto, ha dicho Juan Bautista Alberdi¹¹, que: *"La contribución, como gasto público de cada particular, debe salir de donde salen sus demás gastos privados: de la renta, de la utilidad de sus fondos, no de los fondos que la producen porque así disminuís los fondos originarios de la renta, empobrecéis a los particulares, cuya riqueza colectiva forma la riqueza de la Nación, de la cual es parásita la del Fisco"*.

Es decir, que desde los orígenes de la conformación de la Constitución Nacional, se limitaron las facultades tributarias del Estado, preservando los derechos y garantías de los contribuyentes establecidos en dicha ley suprema.

Medio de compensación de la subvaluación del peso: La decisión de política económica en función de la cual se devaluó el peso ha sido uno de los principales argumentos para justificar la imposición de retenciones a la exportación.

La subvaluación del peso generó importantes distorsiones en la economía nacional, tales como transferencias de ingresos entre los diferentes sectores económicos.

Aún así, si bien el sector agropecuario en general se benefició como consecuencia de la devaluación, no fue la única causa que produjo rentabilidad en este sector. También fue fruto de innovaciones tecnológicas efectuadas antes de la devaluación, como así también producto de la mejora de los precios internacionales.

En su caso, la mayor renta que obtendrían los productores si no se aplicaran las “retenciones a la exportación”, sería alcanzada por el impuesto a las Ganancias, en el marco del actual sistema tributario. Tampoco es admisible la suposición de que como consecuencia de la subvaluación del peso, las “retenciones” alcanzan rentas extraordinarias.

⁹ C.N.; art. 29: “El Congreso no puede conceder al Ejecutivo Nacional, ...facultades extraordinarias...por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o personal alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetaran a los que los formulen, consienta o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria”

¹⁰ Es decir, sin verificar si el productor tuvo o no ganancias

¹¹ "Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina" – C.Argentina - Bs. As. - 1998 – 3ra Parte - Cap. IV - N° V - pág. 319

Asimismo, pueden existir otros sectores que se hayan beneficiado por la devaluación, sin que se les haya aplicado impuestos específicos, tales como las “Retenciones”.

En suma, se pretende corregir una distorsión (subvaluación del peso) con otra distorsión (retenciones) afectando, como ya se mencionó, garantías constitucionales.

Como ya se explicó, sólo se trata de un impuesto de fácil recaudación, que únicamente aplican los países menos desarrollados.

Elemento adicional de distorsión del sistema tributario: En primer lugar, cabe mencionar que todos los impuestos son distorsivos, como consecuencia de que detraen recursos del sector privado.

De este modo, se suman las “retenciones a la exportación” a un sistema tributario que necesita ser reformulado en forma integral, que ya acumula deficiencias tales como la inaplicabilidad del ajuste por inflación en el impuesto a las Ganancias, que implica alcanzar rentas nominales, sin contemplar los costos actualizados, la incidencia del impuesto sobre los Créditos y Débitos bancarios, que grava los movimientos de fondos en cuentas bancarias, sin que dicha base imponible tenga sustento en la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, entre otras cuestiones a ser corregidas.

Mecanismo de distorsión de políticas comerciales: En el marco de la pertenencia de Argentina al Mercosur, a partir de la firma del Tratado de Asunción¹², en su artículo 1º se estableció que *“Este Mercado Común implica: La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente”*.

Adicionalmente, la aplicación de “retenciones a la exportación”, anula los argumentos en función de los cuales nuestro país pretende la eliminación de subsidios al sector agropecuario por parte de los países desarrollados.

IV) CONCLUSIONES

En base a los fundamentos expuestos en el precedente apartado III), cabe concluir que las retenciones a las exportaciones deben ser progresivamente eliminadas, en razón de que:

- a. Constituyen un instrumento recaudatorio que reduce la disponibilidad de fondos para la inversión productiva y no genera incentivos en relación al fomento de las exportaciones
- b. El desaliento de las exportaciones puede ocasionar la pérdida de mercados.

¹² Promulgado por Argentina el 04/09/91

- c. Generan una transferencia de recursos desde las provincias hacia el gobierno central, con la consiguiente concentración de poder en materia de asignación de recursos (clientelismo), en el marco de la política dirigista del actual gobierno.
- d. El efecto antiinflacionario que pudieron haberlas justificado, ha desaparecido.
- e. Su utilización con fines redistributivos, es de dudosa efectividad, atento a la ineficiencia y corruptelas de nuestros sistemas administradores de subsidios.
- f. No estimula la inversión en maquinarias y tecnología para lograr mayor eficiencia productiva.
- g. En su lugar, se debe lograr mayor eficiencia en el gasto público a los fines de su reducción.
- h. Afectan derechos constitucionales, tales como el de equidad, capacidad contributiva y de propiedad.
- i. Debilitan los argumentos tendientes a lograr que los países desarrollados eliminen los subsidios al sector agropecuario.

(*) Contador Público. Especialista en Derecho Tributario.
nestorcaceres@arnet.com.ar