

Una medida para mantener la fertilidad del suelo

Por Emmanuel Abuelafia

Resumen ejecutivo

La producción agrícola ha tenido una gran expansión durante los últimos años, debido principalmente a la devaluación del peso ocurrida en 2002 y a los favorables precios internacionales de los productos agrícolas. En junio pasado, el Poder Ejecutivo Nacional presentó un proyecto de ley para reducir la alícuota del IVA para las ventas y las importaciones definitivas de ciertos fertilizantes químicos. Actualmente, en una amplia proporción del sector agrícola, el productor primario compra estos insumos a una tasa de 21% mientras que vende sus productos finales con una tasa de IVA de 10,5%, acarreando una acumulación de saldos a favor del contribuyente, lo que implica un costo financiero para él. La homogeneización de la alícuota del IVA dentro de la cadena agrícola disminuiría la acumulación de saldos a favor. Adicionalmente, como consecuencia de la baja de la carga impositiva de los productos primarios, se podría esperar que disminuyan los precios de los bienes finales¹.

Por otro lado, es probable que aumente la utilización de fertilizantes en las actividades agrícolas, lo que permitiría mantener la calidad de los suelos usados para esta actividad además de expandir la proporción de tierras que eran consideradas marginales debido a su baja productividad relativa. Según estimaciones del Gobierno nacional, esta medida no ocasionaría un impacto significativo en la recaudación.

Dados los impactos analizados, se recomienda la aprobación de la presente propuesta debido a que: i) mejora una distorsión existente en el sistema tributario, ii) incentiva el uso de fertilizantes químicos, que implican una mejor utilización de la tierra, iii) tendrá un efecto sobre el nivel de precios de los bienes que usen como insumos productos agrícolas y iv) no tendría un impacto fiscal elevado.

Sin embargo, una modificación que se podría introducir en la propuesta es la inclusión además de los fertilizantes químicos de los fertilizantes de origen orgánico o mineral, pues potenciaría el impacto de la medida.

Introducción

La producción agrícola ha tenido una gran expansión durante los últimos años, debido principalmente a la devaluación del peso ocurrida en 2002 y a los favorables precios internacionales de los productos agrícolas. Por ejemplo, la superficie sembrada de soja se incrementó un 36% entre la campaña 2000-01 a la campaña 2003-04. Asimismo, el consumo doméstico de fertilizantes aumentó un 37% entre 2001 y 2004.

En junio pasado, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) presentó en el Congreso un proyecto de ley para reducir la alícuota del IVA para las ventas y las importaciones definitivas de ciertos fertilizantes químicos. Aparte del objetivo fiscal de la medida, el PEN hace notar en la exposición de motivos del proyecto que estos productos permiten lograr un equilibrio entre la extracción de nutrientes y la fertilización de nitrógeno y fósforo, necesario para garantizar la sustentabilidad del suelo, además de aumentar la productividad en zonas con suelos pobres.

El funcionamiento del IVA

El diseño del IVA en la Argentina apunta en términos generales a estructurar un impuesto cuya base son los bienes y servicios destinados al mercado interno (grava las importaciones y aplica tasa cero a las exportaciones) y con plena deducción de la inversión. En consecuencia, en principio funciona como un impuesto al consumo, pues grava todo el valor agregado interno más las importaciones y no grava las exportaciones ni la inversión ($\text{Consumo} = \text{PBI} + \text{Importaciones} - \text{Exportaciones} - \text{Inversión}$).

El IVA surgió para evitar la distorsión de los impuestos a las ventas en cascada (turnover tax) que encarecían los costos de producción. Aunque no parece haber dudas de que el IVA es menos distorsivo que los impuestos en cascada, esto no implica que no genere ningún tipo de distorsión, o que aquellas que genera sean insignificantes. Por el contrario, el IVA impone un costo financiero sobre los productores que se traslada, cuando las condiciones del mercado lo permiten, hacia delante –en cascada–.

El IVA es considerado por muchos economistas y tributaristas como el impuesto ideal. Esto se debe a que, en teoría, a través de la mecánica débito-crédito se garantiza que ninguna compra intermedia o de bienes de

capital quede gravada. Para que esto suceda así, sin embargo, todas las transacciones deben ser simultáneas, lo que no ocurre en la práctica. Por lo tanto, el efecto del tiempo sobre las decisiones de los productores no es tenido en cuenta en el análisis teórico.

La alícuota general del IVA es de 21%, la alícuota diferencial superior de 27% para ventas de gas, energía eléctrica (excepto alumbrado público), prestaciones de servicios de provisión de agua corriente, cloacales y de desagües y prestaciones efectuadas por quienes presten servicios de telecomunicaciones, entre otras categorías, y la alícuota diferencial reducida de 10,5%, aplicable (entre otras actividades) a animales vivos de las especies bovina y ovina, sus carnes y despojos comestibles, frescos, refrigerados o congelados; frutas, legumbres y hortalizas, frescas, refrigeradas o congeladas; cereales y oleaginosas – excluido arroz y legumbres secas – porotos, arvejas y lentejas –; miel de abeja a granel, y determinadas obras, locaciones y prestaciones de servicios vinculadas con la obtención de animales vivos de la especie bovina y ovina, frutas, legumbres, hortalizas frescas, granos y legumbres secas.

Además de las ya mencionadas alícuotas, existen exenciones para distintas actividades, entre las cuales se encuentra la etapa de venta al público de agua ordinaria natural, pan común y leche sin aditivos, cuando los adquirentes sean consumidores finales o sujetos exentos. Adicionalmente, se encuentran eximidas del IVA las exportaciones, permitiéndose el recupero del impuesto abonado en la adquisición de bienes y servicios destinados a ella.

Actualmente, existen varios esquemas de retención, percepción y pago a cuenta de IVA que afectan a la actividad agrícola. En primer lugar, el Régimen de Operaciones de Compraventa de Granos no destinados a siembra. En este caso los agentes de retención son los adquirentes de productos alcanzados que sean responsables inscriptos, los acopiadores, cooperativas, consignatarios y mercado de cereales a términos y exportadores. En este caso, se retiene a cuenta de IVA el 8% del importe neto de venta en operaciones de Granos no destinados a la siembra (cereales y oleaginosos) y legumbres secas (porotos, arvejas y lentejas). Por otro lado, dentro de los regímenes de pago a cuenta se encuentra el del Servicio de

Molienda de Trigo por el cual todos los usuarios del servicio de molienda de trigo inscriptos en IVA deben abonar \$0,06 por el 60% de los kilogramos de trigo de cada operación de molienda.

Estos regímenes ocasionan la acumulación de saldos técnicos y de libre disponibilidad. La demora en la devolución de estos saldos constituye un costo financiero para las empresas y productores y afecta la competitividad de la producción nacional. Según un estudio elaborado por Llach et al (2005), los créditos fiscales totales acumulan \$12.997 millones, cuyo costo financiero se estima en \$2.341 millones.

La situación del sector agrícola

La estructura tributaria que enfrentan los contribuyentes dentro de cada una de las cadenas de producción es altamente compleja. Por ejemplo, en el sector aceitero, la producción primaria compra insumos gravados a una tasa de 21% o 27% y vende su producción con un gravamen de 10,5%. El sector fabril compra parte de sus insumos a 10,5% y otra a 21% o a 27% y vende su producción a 21%. Por último, las ventas de aceite al consumidor final se encuentran gravadas con un IVA de 21%. Más compleja es la situación dentro del sector farináceo, donde los productores agropecuarios compran sus insumos a 21% y paga las labores a 10,5%, mientras que a la venta se le reconoce un IVA de 10,5%, de los cuales se retiene 8% a la venta y se le acreditan en cuenta corriente 7% a los 90-110 días y 1% como crédito retenido de libre disponibilidad. A su vez, el molinero al vender la harina al panadero, le cobra un impuesto de 21% y le percibe otro 5%, pero el panadero vende el pan común exento de IVA. Pero si la harina no es vendida para la elaboración de pan, el producto final está gravado a 21%.

El impacto de la medida

La homogeneización de la alícuota del IVA dentro de la cadena agrícola disminuiría la acumulación de saldos a favor, lo cual no sólo tiene un impacto positivo sobre las empresas debido a un menor costo financiero, sino que además disminuye los incentivos a operar dentro del mercado informal al disminuir las ganancias de la evasión potencial. Como consecuencia de la baja de la carga impositiva de los productos primarios, se podría esperar

que disminuyan los precios de los bienes finales¹.

Por otro lado, es importante analizar el impacto de la baja del precio de los fertilizantes sobre los métodos de cultivo y sobre la utilización de la tierra. Al bajar el costo pagado por el agricultor por los fertilizantes, se puede esperar que utilicen más este tipo de productos. Este cambio en la conducta de los productores agrícolas tendría un efecto positivo sobre la calidad de la tierra que en estos momentos se encuentra destinada al cultivo pues no se sobre-explotaría. Además, tierras consideradas - hasta el momento - marginales debido a su baja productividad relativa, podrían ser incorporadas al proceso productivo al disminuir el valor de los fertilizantes necesarios para equilibrar el rendimiento de estas tierras.

Según lo expresado por el Gobierno nacional, la reducción de la tasa del tributo no habrá de ocasionar un impacto significativo en la recaudación, toda vez que los montos dejados de ingresar en la importación, fabricación y venta de fertilizantes químicos habrán de recuperarse cuando los productores agrícolas cuenten con menores créditos fiscales para computar contra sus débitos, que los que dispondrían en caso de ser aplicable la tasa de 21%.

Recomendaciones

Dado los impactos analizados, se recomienda la aprobación de la presente propuesta debido a que: i) mejora una distorsión existente en el sistema tributario, ii) incentiva el uso de fertilizantes químicos, que ayudan a una mejor utilización de la tierra, iii) tendrá un efecto sobre el nivel de precios de los bienes que usen como insumos productos agrícolas y iv) no tendría un impacto fiscal elevado.

Una mejora que se podría introducir a la propuesta es la inclusión además de los fertilizantes químicos los fertilizantes de origen orgánico o mineral, pues también se lograría el efecto esperado sobre la calidad del suelo.

Adicionalmente, no se debe descartar la posibilidad de disminuir el IVA a los

¹ Lamentablemente, no se cuenta con información lo suficientemente desagregada para estimar el impacto sobre estos precios.

productos de la canasta básica de alimentos, pues tendrían un impacto importante sobre los precios de los bienes alcanzados por la

reforma y, por consiguiente, en la situación social de la población.

Referencias:

- Llach, Juan y Marcela Harriague: "Un sistema impositivo para el desarrollo y la equidad", Documento de Trabajo, Fundación Producir Conservando, Buenos Aires, 2005.

Emmanuel Abuelafia: director en el Área de Política Fiscal. Es Licenciado en Economía, Universidad Nacional de Tucumán; Magister en Economía, Universidad de San Andrés y Mphil en Economía, Universidad de Cambridge.

Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Si desea citar este documento: Abuelafia, E.: "Una medida para mantener la fertilidad de nuestros suelos", *Documento de Políticas Públicas*, CIPPEC, Buenos Aires, julio 2005.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Educación, Salud, Justicia, Política Fiscal, Transparencia, Instituciones Políticas y Gestión Pública Local.

Este documento se realizó gracias al apoyo brindado por el Center for International Private Enterprise (CIPE).