

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES DEL SUR

Documento de Trabajo N° 20

DISEÑO TRIBUTARIO Y NICHOS DE EXPORTACIÓN AGROPECUARIOS: EL SUDOESTE BONAERENSE

Silvia London
Cintia Martínez
Karen N. Candias

24/07/2020

CONICET



I I E S S

<https://iess.conicet.gov.ar/>

ISSN 2250-8333

Los Documentos de Trabajo del IIESS reflejan avances de investigaciones realizadas en el Instituto.
Las/los autoras/es son responsables de las opiniones expresadas en los documentos.

Silvia London
IIESS, CONICET-UNS. Departamento de Economía, UNS
Cintia Martínez
Departamento de Economía, UNS
Karen N. Candias
Departamento de Economía, UNS

RESUMEN

Una meta macroeconómica para el crecimiento económico es la generación de divisas. Para su consecución, es fundamental fortalecer las oportunidades de exportación tanto las existentes como las potenciales. En esta dirección, el diseño de políticas públicas es una herramienta fundamental. En la Argentina un importante sector exportador es el agropecuario. Sin embargo, este sector ha mostrado una alta variabilidad, producto en parte de políticas económicas generales, políticas cambiarias específicas y política fiscal aplicada al sector. El diseño tributario nacional -y el de la provincia de Buenos Aires en particular- condiciona las posibilidades de desarrollo un sector agrícola particular: el sudoeste de la provincia de Buenos Aires.

Así, el objetivo del presente trabajo es el análisis del impacto en el diseño tributario en esta región, con énfasis en los nichos de exportación. Para tal fin, el estudio plantea, en primer lugar, los argumentos que posicionan al sector agrícola como oportunidad exportadora para Argentina. En segundo término, se describe la producción agrícola en el sudoeste de la provincia de Buenos Aires en los últimos años, para analizar en el tercer apartado el diseño tributario en la región de estudio, con especial énfasis en las modificaciones implementadas a partir de 2018 y su impacto en la rentabilidad del sector. Para ello se realizan simulaciones en base a los datos recopilados. Por último, se realizan consideraciones finales y recomendaciones de política económica, considerando el contexto actual del sector bajo análisis.

Palabras clave: Diseño tributario, sector exportador, sudoeste bonaerense

INTRODUCCIÓN

Argentina tiene ventajas comparativas claras en la producción de commodities agropecuarios y se considera que uno de los aspectos clave a resolver para desarrollar ventajas competitivas es la mejora del sistema tributario que alcanza a la producción, procesamiento, consumo y exportación de estos productos. Este trabajo se propone, entonces, realizar una crítica de la estructura tributaria que afecta el desempeño del complejo agrícola del sudoeste de la Provincia de Buenos Aires (Argentina) con particular énfasis en los tributos patrimoniales. La finalidad es demostrar con la evidencia que surge de los instrumentos legales y sobre la base de los criterios normativos de eficiencia y equidad, que el actual nivel de presión tributaria sobre el sector condiciona fuertemente sus posibilidades de desarrollo y su competitividad.

1. ¿Por qué estudiar la presión fiscal y el diseño tributario?

Argentina tiene una de las mayores presiones tributarias de la región, esto afecta el desempeño de todas las actividades económicas del país. El sector agropecuario no es ajeno a esta circunstancia y la presión fiscal que soporta afecta su competitividad.

En particular, el sudoeste de la provincia de Buenos Aires -región de especial interés para esta investigación por su importancia para el desarrollo de la economía regional- es una región marginal, castigada con frecuencia por fenómenos climáticos que afectan los rendimientos de la zona e impactan sobre los márgenes de los productores.

La importancia de estudiar la presión tributaria sobre el sector tiene que ver con la forma en que se encuentra configurado y con su cadena de producción y comercialización. Como los precios de los productos agropecuarios son determinados internacionalmente, todas las distorsiones provocadas por el diseño del sistema tributario se traducen en perjuicios para los productores en el corto y en el largo plazo. Más precisamente, los impuestos que recaen sobre el patrimonio son de gran interés debido a que el principal activo de las explotaciones agropecuarias es la tierra.

El detalle distintivo en el caso de los activos de los establecimientos agropecuarios es que los impuestos nacionales que recaen sobre la propiedad inmueble toman como base imponible la

valuación fiscal establecida por la provincia. En otras actividades el valor de los activos se define a través del mercado, incluso cuando hay ajustes de tipo contable.

2. ¿Por qué gravar al patrimonio? Análisis bajo los criterios normativos de equidad y eficiencia.

Los impuestos patrimoniales datan de tiempos remotos porque la posesión de patrimonio es uno de los primeros indicadores de capacidad contributiva de las personas, a causa de su mayor visibilidad en relación con otras bases imponibles tales como la renta o el consumo (Grossman, 1961). En particular, la posesión de tierras y edificios siempre fue considerada como materia gravable adecuada y éste el origen de los actuales impuestos a los bienes inmobiliarios.

La existencia y alcance de esta clase de tributos forma parte de un debate, inconcluso, relacionado con la forma de gravar el ahorro. Se discute si los bienes patrimoniales pueden ser considerados como una base alternativa a la renta o al consumo, y si, en caso de acordarse de que deben existir, deben ser complementarios a algún otro impuesto. Además, no debe perderse de vista que el patrimonio es un stock mientras que la renta y el consumo son flujos, y esta diferencia no es menor al momento de establecer un impuesto ya que este también es un flujo. El establecimiento de impuestos sobre base patrimonial podría llegar a agotar la base imponible en caso de ser adecuada la relación entre el flujo tributario y los ingresos potenciales que el patrimonio podría producir. Por estas razones la imposición patrimonial esta esencialmente relacionada con los ingresos o rentas que generan los bienes.

Teniendo en cuenta que el valor de un patrimonio es el valor actual de sus rendimientos futuros puede expresarse:

$VA = R/i$, donde

- VA= valor actual del patrimonio
- R= flujo de ingresos futuros, magnitud periódica
- i = tasa de interés o costo de oportunidad del capital

Por ello, el patrimonio constituye la materia imponible pero el objeto efectivamente gravado es la renta del propietario. Entonces, al efectuar una comparación entre un impuesto sobre la renta y un impuesto patrimonial, que cumplan con la condición de igualdad en la recaudación, se observa:

- El importe total de un impuesto a la renta será: $T_R = t_R \cdot R$,
- El monto correspondiente al impuesto al patrimonio: $T_P = t_P \cdot P$.
- Para igual recaudación debe ser: $t_P \cdot P = t_R \cdot R$,
- Igualando, se concluye que: $\frac{t_P}{t_R} = \frac{R}{P} = .rentabilidad.promedio$.

Esto implica que la relación entre las tasas de ambos impuestos debe ser igual a la rentabilidad promedio que se estima obtener del patrimonio. Los valores de los bienes patrimoniales están determinados por sus rendimientos potenciales estimados, pero distintos propietarios pueden lograr rentabilidades distintas. Aquellos que obtienen rendimientos superiores al promedio se ven favorecidos por un impuesto patrimonial en lugar de tributar un impuesto a la renta de recaudación total equivalente. Por el contrario, quienes consiguen una rentabilidad inferior al promedio se encuentran en una mejor situación con el impuesto a la renta. Puede considerarse, entonces, que un impuesto sobre un bien patrimonial es un impuesto a su rendimiento promedio, potencial o presunto. Debe enfatizarse lo potencial, lo presunto, lo incierto del rendimiento en el caso de los patrimonios, en especial cuando se trata de explotaciones agropecuarias.

Desde el punto de vista de la equidad gran parte de la doctrina sostiene que la posesión de un patrimonio indica capacidad contributiva adicional, cierta ventaja a favor de su propietario. El argumento anterior sirve de base para la llamada “discriminación cualitativa” entre ingresos provenientes del trabajo e ingresos provenientes del capital. Esta discriminación se suele llamar “cualitativa” porque sostiene que dos rentas de igual monto pero de distinto origen (trabajo y capital, respectivamente) deben tributar de manera diferente: las rentas de trabajo, aunque de igual monto, debieran de acuerdo al argumento tributar menos. Algunos autores ponen tal

énfasis en la distinción que llaman rentas “ganadas” a los ingresos del trabajo y rentas “no ganadas” a los ingresos del capital. Tal denominación es, sin embargo, impropia porque los ingresos del capital son ganados tan legítimamente como los otros.

El debate sobre la diferente capacidad contributiva de los ingresos del capital y del trabajo no es concluyente. De todos modos las instituciones impositivas suelen efectuar algún tipo de discriminación cualitativa.

Desde el punto de vista de la eficiencia, varios autores fundamentan su posición favorable a los impuestos patrimoniales porque éstos son fijos, es decir no tienen efectos marginales y por lo tanto no tienen costos de eficiencia. Aún más hay quienes sostienen que mejorarán la eficiencia económica porque estos impuestos cumplen una función “productivista” (Einaudi, 1968). Un impuesto al patrimonio, al gravar a la renta promedio, recae más fuertemente sobre los patrimonios que generan bajos ingresos o no los generan en absoluto y, por el contrario, favorece a los que proporcionan altos rendimientos. Quienes poseen bienes patrimoniales totalmente improductivos se ven inducidos a explotarlos o venderlos para neutralizar la incidencia del impuesto.

Otro argumento, sostenido por la hacendista británica Úrsula Hicks, (1950) propone que los impuestos patrimoniales se utilicen como alternativa a los altos impuestos a la renta, que son criticados por sus efectos negativos sobre los incentivos y el crecimiento económico.

3. El análisis bajo un enfoque económico político

Más allá de la justificación y valoración del gravamen atendiendo a los criterios de equidad y eficiencia, y de las particularidades de la imposición sobre el patrimonio rural, resulta de interés aplicar las nociones de la teoría de las decisiones públicas y de la nueva economía institucional al análisis de los gravámenes de tipo patrimonial que recaen sobre el sector. La consideración del proceso económico-político de la tributación se incorpora recientemente y enriquece sustancialmente el análisis de la teoría impositiva, permitiendo el planteo de escenarios más realistas. Muchas veces, las recomendaciones que surgen de la teoría de la tributación

tradicional basadas en los criterios normativos económicos comúnmente aceptados no son aplicables en la realidad, debido a las consecuencias del funcionamiento del mercado político.

El modelo de comportamiento estatal observado en la realidad dista de ser el dictador benevolente, monolítico e ilustrado que supone el enfoque económico convencional y, en general, pueden observarse comportamientos en los gobernantes tendientes a satisfacer sus intereses individuales -tal como lo supone la teoría de las decisiones públicas- y no tan interesados en lograr el “bien común”. Esta teoría muestra que hay grandes posibilidades de que el gobierno falle en el diseño y ejecución de las políticas públicas, dentro de las cuales puede incluirse la imposición, por lo que los resultados obtenidos se apartan de las preferencias de los votantes que los llevan al poder.

Podría decirse entonces, tal como señala Ricardo Bara (2006), que hay un predominio de modelos de comportamiento estatal intermedios donde las imperfecciones de la competencia en el mercado político y factores adicionales como la acción de los grupos de interés en su actividad de búsqueda de rentas, el intercambio de votos y el funcionamiento de la burocracia, pueden sesgar los resultados a favor de intereses de los propios gobernantes.

Un análisis específico debe efectuarse acerca de los grupos de interés. Siguiendo las ideas de Mancur Olson (1965), quien sostiene que la influencia de los grupos de interés es asimétrica y que es más probable que se formen grupos de interés entre aquellas personas con intereses concentrados, especialmente cuando estos intereses se vinculan con las fuentes de obtención de ingresos, puede pensarse en el mismo estado como un gran grupo de interés y, también, a cada uno de los niveles que lo componen -Nación, provincias y municipios- los cuales intentarán “buscar rentas” y podrían llevar adelante algún intercambio de votos. En tal sentido James Buchanan (1980) advierte que hay distintos niveles en la búsqueda de rentas y que una vez que el estado crea una de ellas mediante alguna medida, se activan mecanismos de búsqueda dentro del mismo gobierno cuando las distintas reparticiones que lo integran puján por obtener parte de dicha renta para sí. Más adelante se desarrolla esta idea con mayor detalle aplicándola al diseño tributario de los impuestos patrimoniales de cada uno de los niveles de gobierno y la forma en que se vinculan entre ellos.

El rol de la administración tributaria es una cuestión compleja y multifacética que puede ser abordada desde la perspectiva de la teoría de la burocracia (Niskanen, 1972). Los objetivos propios que tienen los funcionarios pueden hacerlos apartar del mandato de los políticos y el marco institucional bajo el que se desempeñan adquiere especial relevancia.

Este análisis y su aplicación a la imposición patrimonial estarían inconclusos si no se destacara la importancia que adquiere la discrecionalidad que pueden tener tanto los gobernantes como los funcionarios de la administración tributaria. Debido a que la posibilidad de no estar frente a un modelo de dictador benevolente ilustrado es elevada, la existencia de discrecionalidad se convierte en un problema.

Además, dado que la base imponible no es determinada por el valor de mercado de los bienes patrimoniales sino que es establecida por integrantes del gobierno -algunos del poder legislativo, otros del ejecutivo- o, lo que es más riesgoso aún, por funcionarios de la administración tributaria mediante decisiones que no requieren el aval del Congreso, la posibilidad de explotación fiscal puede ser elevada (Piffano, 2009).

4. El impuesto inmobiliario rural de la provincia de Buenos Aires (IIR)

Se trata de un gravamen provincial y recae sobre el valor del bien inmueble en forma periódica sin deducción de pasivos. Es un impuesto real, dado que se liquida individualmente sobre cada propiedad, con lo cual no se basa en un indicador adecuado de capacidad contributiva. Las recomendaciones de la doctrina en estos casos de imposición real se inclinan por la aplicación de alícuotas proporcionales. Para su determinación, existen distintas escalas con valores fiscales por intervalos, a las cuales les corresponde un importe fijo sumado a un monto excedente multiplicado por una alícuota progresiva. Esta forma de progresividad se inspira en principios de política financiera más que sobre un postulado de capacidad contributiva.

En el año 2012 se practica una reforma tributaria propuesta a nivel provincial, en la que se destacan tres aspectos relacionados al impuesto inmobiliario rural y la metodología para el cálculo de su base imponible (valuación fiscal de la tierra).

En el Cuadro 5.1, se aprecian las tres fórmulas para el cálculo de la valuación fiscal de la tierra, base imponible para el cómputo del impuesto inmobiliario rural, conforme el paso del tiempo. En todos los casos, una vez obtenida la valuación fiscal, se calcula el impuesto inmobiliario rural considerando las alícuotas del período fiscal correspondiente, según lo dispuesto por la ley fiscal anual para cada escala. Posteriormente se aplican otros coeficientes de ajuste sobre el cómputo mismo del impuesto, asociados a factores productivos y de mercado.

Cuadro 4.1

2 0 0 3	valor óptimo 2003	x	coeficiente de aptitud	x	ha.	=	base imponible
2 0 1 2	valor óptimo 2012	x	0,5	x	coeficiente de aptitud	x	ha. = base imponible
2 0 1 8	valor óptimo 2012	x	0,75	x	coeficiente de aptitud	x	ha. = base imponible

Fuente: elaboración propia en base a las leyes impositivas de la provincia de Buenos Aires

Como puede apreciarse, entre la forma de cálculo vigente en el período 2003-2011 y la que se establece a partir de 2012 se introduce un coeficiente que se aplica sobre la valuación fiscal de las parcelas que atenúa el impacto del incremento en el valor fiscal óptimo registrado entre 2011 y 2012.

Este aspecto central de la reforma genera un efecto determinante sobre la carga tributaria, ya que al aumentar sustancialmente la valuación fiscal de la tierra, no sólo afecta en el cálculo del impuesto inmobiliario rural, sino que también en el impuesto a los bienes personales y ganancia mínima presunta, dos impuestos de orden nacional que utilizan como referencia para la

determinación de la base imponible el valor de la tierra. Es decir, la actualización del valor fiscal de la tierra eleva la magnitud del patrimonio del sector agropecuario no sólo ante el Estado provincial sino también frente al nacional. Si bien a partir de 2017 se introducen reformas impositivas nacionales tendientes a reducir paulatinamente hasta eliminar los impuestos patrimoniales que inciden sobre la actividad, aún tienen algún impacto y lo tuvieron desde 2012, afectando significativamente el desempeño del sector en los últimos años.

Finalmente, nótese que todos los elementos del impuesto inmobiliario rural, con excepción de la cantidad de hectáreas que tiene cada parcela, son determinados por el fisco y, como consecuencia, la obligación tributaria no depende en absoluto del comportamiento del titular de la explotación agropecuaria.

En el Cuadro 4.2 se muestra el incremento registrado en el valor óptimo promedio por partido en la reforma 2012, quedando claro el impacto sobre la carga tributaria según ubicación del establecimiento. Allí se consigna también la cantidad de subsectores que se contemplan en cada partido denominados “cuarteles”. Según la ley impositiva vigente para este año en la provincia de Buenos Aires la base imponible es el 75% del valor óptimo para cada cuartel, tal como se expresa anteriormente en el Cuadro 4.1.

Cuadro 4.2

Partido	Valor óptimo promedio por ha.		Promedio de aumento	Cantidad de cuarteles
	2003	2012		
Adolfo Alsina	1.273	12.685	10,0	10
Bahía Blanca	929	11.705	12,4	9
Coronel Dorrego	1.419	16.301	11,5	16
Coronel Pringles	1.556	15.379	9,8	14
Coronel Suárez	1.707	22.041	12,1	15
Guamini	1.394	15.736	11,3	9
Puan	890	9.317	10,2	12
Saavedra	1.287	14.724	11,5	12
Tornquist	1.280	15.955	12,4	10
Coronel Rosales	903	11.644	12,8	5
Monte Hermoso	1.505	19.350	12,9	3
TOTAL	1.319	15.112	11,3	115

Fuente: elaboración propia

A modo de ejemplo se expone a continuación el caso de una explotación hipotética ubicada en el partido de Bahía Blanca, donde la mayoría de las explotaciones se encuentran ubicadas en los cuarteles 12 y 13. Se toma como referencia el cuartel 13 pero el ejercicio podría ser replicado para cualquier otro caso y los resultados serían semejantes. El tamaño medio de las explotaciones rurales del partido es de 750 has. Se supone un establecimiento del 800 has. Se efectúa la estimación de la obligación impositiva tomando como determinante la ley fiscal correspondiente al ejercicio 2017 y luego se efectúa la estimación teniendo en cuenta las modificaciones incluidas en la ley impositiva 2018.

Cuadro 4.3. Resultados del ejercicio de simulación de la carga de IIR

Características de la explotación	2017	2018	Var.
Partido	Bahía Blanca	Bahía Blanca	
Cuartel	13	13	
Valor óptimo 2012	11.089	11.089	
Coefficiente atenuante	0,50	0,75	
Coefficiente aptitud	0,59	0,59	
Hectáreas	800	800	
Base imponible IIR	2.617.004	3.925.506	50%
IIR	85.818	128.726	50%
Explotación dedicada al trigo			
Toneladas de trigo requeridas para IIR	29	43	
Hectáreas de trigo requeridas para IIR	19	29	
Proporción de la explotación destinada al IIR	2%	4%	
Explotación dedicada a ganado bovino			
Kilos de ternero requeridos para IIR	2.384	3.576	
Hectáreas de hacienda requeridas para IIR	64	97	
Proporción de la explotación destinada al IIR	8%	12%	
Porcentaje del margen bruto ganadería	9%	13%	

Fuente: elaboración propia en base a leyes impositivas de la provincia de Buenos Aires, Ministerio de Agroindustria y entrevistas a informantes calificados del sector.

Para lograr una idea del impacto que tiene la carga del impuesto inmobiliario rural (IIR) sobre la explotación se mide el impuesto determinado en términos de toneladas de trigo y kilogramos de ternero que deben producirse para poder pagar el impuesto, tomando como unidad de cuenta la cotización de dichos productos correspondiente a enero de 2018. Además, se toma

idea de la proporción de hectáreas que deben resignarse para cumplir con el impuesto en comparación con la superficie total de la explotación teniendo en cuenta los rindes y rendimiento bovino registrados en la zona.

Puede observarse que, si no se hubiera modificado el IIR en 2018, se hubieran destinado el 2% de la extensión de una explotación triguera y el 8% de las tierras de un establecimiento ganadero para cumplir con el impuesto provincial. Al modificarse, dichos porcentajes pasan al 4% y al 12% respectivamente, lo que demuestra que el peso de este tributo es muy significativo, más aún si se tiene en cuenta que no se están considerando todos los demás impuestos que tributa el sector.

Otra manera de medir el impacto es en términos del margen bruto de una explotación dedicada a la ganadería, ya sea como ciclo completo o bien para la cría. Esta última actividad es la que predomina en la región del sudoeste de la provincia de Buenos Aires por lo que se adopta como referencia, aunque los valores no difieren significativamente con los de ciclo completo consignándose, en consecuencia, ambos en un mismo renglón del Cuadro 4.3. De allí surge que del total del margen bruto que se obtiene por hectárea, antes de la reforma el IIR se lleva el 9% y a partir de 2018 se lleva el 13%. Como puede apreciarse es un monto muy importante, más si se tiene en cuenta que faltan todos los demás impuestos que afectan al sector.

No puede dejar de remarcarse que mediante una sencilla modificación en una ley provincial que trata todos los tributos de Buenos Aires simultáneamente se produce un fuerte impacto sobre la situación económica de los establecimientos. Esta modificación está completamente desconectada de la productividad de las unidades económicas, por tratarse de un impuesto patrimonial al recaer sobre un stock y no sobre un flujo que sí tiene relación con la actividad económica gravada.

5. Otros impuestos de carácter patrimonial

5.1. Ganancia mínima presunta: mientras que el impuesto a las ganancias grava la utilidad del ejercicio, el impuesto a la ganancia mínima presunta (de orden nacional) grava el valor de los activos al 1%, siendo entonces de índole patrimonial. La ley presume que la tenencia de cierto

stock de activos garantiza la obtención un mínimo nivel de ganancias (grava el patrimonio suponiendo una renta potencial) pero sin permitir la deducción de los pasivos del período. De acuerdo a la estructura tributaria argentina actual, este impuesto funciona en conjunto con el impuesto a las ganancias. El funcionamiento del impuesto tiene cierta complejidad, ya que una vez determinada la obligación que surge por impuesto a las ganancias, si resultara inferior a lo determinado por el impuesto a la ganancia mínima presunta, se ingresará este último y la diferencia a favor del segundo podrá computarse como pago a cuenta del impuesto a las ganancias en los próximos diez ejercicios. Se establecen ciertos topes, ya que para ello el impuesto a las ganancias en los períodos siguientes debe ser mayor al impuesto a la ganancia mínima presunta. Esto implicaría que aún en situaciones de quebrantos, deba ingresarse el impuesto a la ganancia mínima presunta del ejercicio fiscal correspondiente.

Al momento de valuar los bienes inmuebles, la ley establece como referencia al costo de adquisición o valor a la fecha de ingreso al patrimonio, al que se le aplica un índice de actualización elaborado por AFIP. Sin embargo, tal como se lee en el artículo 4º de la ley, el valor obtenido no podrá ser inferior al de la base imponible, vigente a la fecha de cierre del ejercicio que se liquida, establecida a los efectos del pago de los impuesto inmobiliario o tributos similares. En la práctica entonces, frente a una revaluación de tierras no serían aceptables valuaciones inferiores al valor fiscal de las mismas. Adicionalmente, en el caso particular de inmuebles rurales, el valor determinado de acuerdo a las disposiciones de la ley se reducirá en el importe que resulte de aplicar el 25% sobre el valor fiscal asignado a la tierra libre de mejoras a los fines del pago del impuesto inmobiliario provincial, o en 200 mil pesos, el que resulte mayor. El monto de esta deducción también se vería alterado en el caso de un fuerte revalúo fiscal, cambiando la obligación tributaria del contribuyente.

Este tributo, basado en la ganancia presunta, discrimina en contra de empresas capital-intensivas e inversiones de lenta maduración. El activo en sí mismo no constituye una manifestación aceptable de capacidad contributiva.

Si bien este tributo se deroga a partir de 2019 en virtud de una medida tomada en 2016, lo que sin dudas significa un gran avance para disminuir la presión tributaria del sector, debe

destacarse que a partir de la reforma operada en 2012 este impuesto complicó notablemente a los establecimientos agropecuarios de la provincia de Buenos Aires, especialmente a aquellos ubicados en las regiones menos productivas. Esto es consecuencia de la utilización de la valuación fiscal de la provincia para el cálculo del tributo nacional.

5.2. Bienes personales: es también, como el anterior, un impuesto patrimonial de orden nacional pero de carácter personal, por lo que se grava la totalidad de las tenencias patrimoniales del contribuyente, contando con un mínimo exento de muy baja incidencia que, para 2018, asciende a 1.050.000 pesos. La alícuota que se aplica sobre el excedente del mínimo no alcanzado es del 0,25% según la última modificación del impuesto, pero anteriormente fue sustancialmente mayor (0,75%). Al igual que el impuesto a la ganancia mínima presunta, no permite la deducción de las deudas para su cálculo, salvo algunos casos excepcionales no relacionados con el sector agropecuario y el principal problema radica en que toma la valuación fiscal de la provincia como base para su cálculo.

6. Impuestos no patrimoniales que también alcanzan la actividad

6.1. El IVA es un impuesto plurifásico que, en principio, se aplica a todas las etapas del proceso de producción y distribución de los bienes y servicios. Es un impuesto general y uniforme porque grava todos los bienes y servicios a la misma tasa, aunque en la realidad hay algunos exentos o gravados con tasas diferenciales. La base imponible es el valor agregado en cada etapa de producción, lo que lo diferencia de las otras formas reales de imposición a bienes y servicios cuyas bases consisten en el importe total de la venta. En Argentina rige el IVA CONSUMO, que consiste en desgravar totalmente las compras de bienes de inversión por lo que resulta neutral con respecto al proceso ahorro-inversión.

Un comentario adicional merece la posible incidencia del IVA sobre el costo financiero de los contribuyentes que, ya sea por ser exportadoras, como consecuencia de la existencia de alícuotas diferenciales o por efectuar grandes inversiones, acumulan créditos fiscales a su favor. Si la devolución no es inmediata, los saldos a favor pueden convertirse en créditos permanentes al gobierno que no devengan interés. En tal caso el IVA pierde su neutralidad. La recientemente

implementada reforma tributaria prevé modificaciones en el mecanismo de devolución de saldos técnicos de inversiones que tenderían a mejorar este aspecto.

6.2. Derechos de exportación (retenciones). Luego de la devaluación, posterior a la salida de la convertibilidad, el Estado argentino establece los derechos de exportación anunciando como objetivo la necesidad de evitar presiones inflacionarias sobre la canasta de alimentos básicos, originadas de los aumentos en los precios internos de los cereales. Erróneamente se suele argumentar que las retenciones provocan caída en el precio doméstico del bien en cuestión, sosteniendo que el tributo es soportado por los exportadores o productores. Sin embargo, se encuentra subyacente el objetivo recaudatorio en un contexto de aumentos en el precio internacional de los productos agrícolas, crisis fiscal interna y recesión económica (que condiciona el resto de los impuestos que percibe el sector público). En un país que devalúa los ingresos por exportaciones son terreno propicio, a los ojos del estado, para el establecimiento de impuestos adicionales. Este tributo atenta contra la ganancia de competitividad externa que se produce a partir de la devaluación.

En diciembre de 2015 el nuevo gobierno elimina las retenciones para el trigo, el maíz, la carne y productos regionales, y reduce en 5 puntos porcentuales la alícuota para la soja, que se fija en el 30 %. Posteriormente, en 2016, se establece la reducción en un 0,5% mensual de los derechos de exportación de la soja y derivados a partir de enero de 2018 hasta diciembre de 2019 inclusive. Estas medidas ponen de manifiesto la comprensión, de parte del gobierno, de los problemas y distorsiones que originan los derechos de exportación, por lo que se trata de disposiciones que van “en el buen sentido”.

7. Conclusiones

Argentina tiene una de las mayores presiones tributarias de la región, esto afecta el desempeño de todas las actividades económicas del país. El sector agropecuario no es ajeno a esta circunstancia y la presión fiscal que soporta afecta su competitividad.

Del análisis realizado acerca del sistema tributario se concluye que el diseño de los gravámenes patrimoniales que recaen sobre el agro pone de relieve que existe, en la actualidad, un elevado

grado de discrecionalidad en el recaudador. Esta discrecionalidad se relaciona con la facilidad institucional con la que pueden efectuarse modificaciones en todos los elementos del impuesto: la cuantificación de la materia imponible, el establecimiento de la alícuota y los parámetros vinculados con la productividad que se atribuye al sector.

Dadas las características del diseño tributario se concluye que es imposible determinar el valor potencial actual de cada hectárea y, menos aún, para el futuro. Debe recordarse que el valor de la tierra (base imponible de impuesto patrimonial) es el valor actual de rentabilidad futura, por ello, lograr una valorización objetiva de la tierra es imposible de conseguir, es una ilusión: una misma hectárea tiene distintas posibilidades de producción de acuerdo con el planteo tecnológico que se haga y el estado tiene imposibilidad para conocer las particularidades de cada explotación.

Si se decide instrumentar un impuesto sobre el patrimonio necesariamente debe tenerse en cuenta que muchas veces las explotaciones agropecuarias dan pérdidas y el sistema recaudatorio debería poder adaptarse de modo de atender a dichas circunstancias. En particular, ni el IIR ni el resto de los impuestos patrimoniales toman en cuenta la volatilidad de los precios de los commodities y de los insumos utilizados para la producción.

Al considerar los aportes del enfoque económico político crecen las advertencias acerca del uso de este tipo de tributos. La necesidad recaudatoria, la acción de los grupos de interés y la facultad del recaudador para modificar todos los parámetros de la obligación tributaria son factores que pueden conducir a la explotación fiscal del sector con la consiguiente pérdida de competitividad para el mismo.

En el caso de los derechos de exportación se observan en el actual gobierno modificaciones que van en el buen sentido a partir de la eliminación de los mismos para el trigo, el maíz, la carne y productos regionales, y de la reducción paulatina de la alícuota para la soja y derivados. Lo mismo puede señalarse con respecto a las medidas adoptadas en el caso de los impuestos a la ganancia mínima presunta y a los bienes personales.

Bibliografía

BARA, Ricardo (2006): Finanzas Públicas y Decisiones Públicas: Un Enfoque de Economía Política, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires.

BUCHANAN, James (1980), Toward a Theory of the Rent-Seeking Society, Texas A&M University Press.

EINAUDI, Luigi y ALGARRA, Jaime (1958), Principios de Hacienda Pública, Aguilar, Madrid

GROSSMANN, Eugene (1961), El Impuesto al Patrimonio, en Gerloff W. Y F. Neumark, Tratado de Finanzas, Tomo II, El Ateneo, Buenos Aires

HICKS, Úrsula K. (1950), Hacienda Pública, Aguilar, Madrid

NISKANEN, William (Jr.) (1971)., Bureaucracy and Representative Government, Aldine, Chicago,

OLSON, Mancur (1965), The Logic of Collective Action, Cambridge University Press, Nueva York.

PIFFANO, Horacio (2009), Imposición al Sector Rural: Presión Tributaria, Valor de la Tierra y Derecho de Propiedad, 42º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba; y XLIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Mendoza. <http://www.eco.unc.edu.ar/jifp/>; <http://www.aaep.org.ar>. Versión ampliada en español y en inglés: Documento de Trabajo Nº 77, Departamento de Economía, UNLP. Versiones en español y en inglés. (www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc77.pdf)