

La reforma tributaria, una grave incertidumbre para el sector agropecuario

El Gobierno Nacional puso a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley de reforma tributaria "Por el cual se establecen normas tributarias para el financiamiento social", en el cual se incorporan modificaciones sustanciales en materia de impuestos sobre las ventas, la renta y el patrimonio, así como, algunos ajustes en materia de procedimientos.

De modo introductorio, es bueno comentar que es claro que la reforma como está planteada no ataca de manera estructural la situación tributaria del país y en especial de las finanzas públicas. Más aún, atenta contra la estructura que reclama el país incrementando el número de tarifas para el cobro del impuesto sobre las ventas.

Al revisar el contenido del proyecto de ley, son diferentes los efectos dependiendo del sector del que se trate, y de su condición actual frente al régimen de IVA, máxime si se tiene en cuenta el fallo de la Corte Constitucional sobre el tema -Sentencia C-776/03.

Lo anterior si se toma en consideración que las recientes determinaciones de la alta Corte dejaron sentadas las bases sobre las cuales se sustentaría la estructura tributaria del país, y en especial en relación con los bienes de la canasta básica que en general son los del conjunto del sector.

Por ello, es necesario antes de valorar los alcances y contenido del proyecto de ley, mirar en detalle los criterios que la Corte le dejó establecidos al Legislador en relación con la facultad impositiva.

1. En primera instancia, mediante la sentencia C-776/03 del 9 de septiembre de 2003 fue declarado inexecutable, entre otras disposiciones, el artículo 116 de la ley 788 de 2003, a través del cual se establecía un IVA generalizado de 2% para todos los bienes excluidos y exentos a partir del año 2005.

"Artículo 116. Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

Artículo 470. Bienes y servicios gravados a la tarifa del 2%. A partir del 1° de enero de 2005, los bienes y servicios de que tratan los artículos 424; 424-2; 424-5 numeral 4; 424-6; 425; 427; 428-1; 476; 477; 478 y 481 literales c) y e) del Estatuto Tributario, quedarán gravados a la tarifa del dos por ciento (2%).

Parágrafo. A partir de la misma fecha, los responsables del impuesto sobre las ventas por los bienes y servicios a que se refieren los artículos 477; 478 y 481 literales c) y e) del Estatuto Tributario, podrán tratar como descuento la totalidad del impuesto sobre las ventas que conste en las respectivas facturas o documento equivalente que constituya costo o gasto de los bienes gravados, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 617 y 771-2."

2. Como se evidencia, en dicha disposición se pretendía dejar en condición de gravados los bienes del sector agropecuario, también integrantes de la canasta

familiar, tales como: la papa, arroz, carne, leche, etc. propuesta ésta que fue apoyada por la SAC, en la medida en que consultaba los ajustes estructurales del tributo, adicionalmente atendía el criterio de cadena, en virtud del cual o “todo está excluido o todo está gravado”.

3. No obstante esta situación, el fallo dejó sentadas las bases sobre las cuales sería posible establecer un IVA generalizado que afecta inclusive los bienes de canasta básica, como es que: el IVA esté sustentado en que en el Congreso se debatan los efectos específicos de cada una de las partidas objeto del gravamen, la no afectación del mínimo vital en un Estado Social de Derecho, y finalmente la necesidad de que desaparezcan las razones que motivaron al legislador a mantener dichas exenciones o bien estas desaparezcan. En todo caso, **según la Corte, se debe conseguir el fin último que es promover la igualdad real y efectiva en un Estado Social de Derecho.**

4. En este sentido, la Corte Constitucional concluyó expresando lo siguiente:

“La Corte considera que el artículo 116 acusado, ante la concurrencia de estos factores, viola de manera manifiesta los principios de progresividad y de equidad que rigen el sistema tributario interpretados armónicamente con el derecho al mínimo vital en un Estado Social de Derecho. En efecto, se violan tales principios cuando (i) de manera indiscriminada, sin el mínimo de deliberación pública en el seno del Congreso exigido por el respeto al principio de no tributación sin representación, se modifica un sistema tributario, (ii) con graves falencias tanto en el lado de los ingresos provenientes de tributos con diseño progresivo como (iii) en el lado del gasto encaminado a cumplir fines redistributivos, (iv) mediante la ampliación de la base del IVA a todos los bienes y servicios de primera necesidad (v) de los cuales depende ineludiblemente el goce efectivo del derecho al mínimo vital de un amplio sector de la población del país, dadas las insuficiencias de la red de protección social”.

5. En suma, lo expresado por la Corte le impone la obligación al Legislador de ejercer su potestad impositiva siempre y cuando con ella no se esté *restringiendo el respeto a los principios constitucionales, como los de equidad y progresividad y, en particular, no se afecte el mínimo vital de la población pobre y vulnerable, con lo que mal podría el Congreso imponer el IVA a dichos bienes.*

No obstante, el Gobierno Nacional propone en el artículo 1 del proyecto de ley, disminuir la lista de los bienes excluidos (Anexo 1), establecer un IVA de 3% para algunos bienes que estaban en la condición de excluidos y exentos (Anexo 2), aumentar la tarifa del IVA diferencial del 7% -que pasaba al 10% en el 2005- al 12% y finalmente aumentar la tarifa del IVA general del 16% al 17%. Con estas medidas se presentan los siguientes efectos:

a. En cuanto a los bienes excluidos del Artículo 424 del Estatuto Tributario.

En relación con el régimen de los excluidos, **se propone** conservar sin IVA bienes como la papa, los tomates frescos, repollos, lechugas, hortalizas, algunas frutas, arroz blanqueado y pulido, entre otros bienes, y llevar a la condición de gravados al 3% bienes y servicios que forman parte de su estructura de costos como: **insumos, abonos, agroquímicos, servicios, entre otros.**

Con una medida de esta naturaleza se le restaría competitividad al sector primario con respecto a sus competidores, dado que los productores no tendrían la posibilidad de compensar los impuestos pagados con los impuestos cobrados y, en este sentido, se les incrementarían los costos unitarios de producción, mientras que los productos importados no serían objeto del IVA en ninguna parte de su estructura de costos ni en el bien final, si se tiene en cuenta que está prohibido a la luz de las normas andinas darle un tratamiento diferencial a bienes y servicios importados con respecto a los producidos y vendidos internamente.

b. Bienes que pasan de excluidos a gravados

En el proyecto de ley, artículo 1, se propone que bienes como la venta de animales vivos, en sus diferentes manifestaciones, las hortalizas y las verduras, el café, el trigo, la avena para siembra, el sorgo, el maíz trillado, la semilla de algodón para la siembra, las semillas para la siembra, la caña de azúcar, algunas frutas, el arroz, abonos e insumos agropecuarios, así como, servicios como el de asistencia técnica en el sector sean gravados a la tarifa diferencial del 3%.

Esta propuesta en principio, concuerda con la posición de la SAC en el sentido de generalizar el IVA y adoptar la estructura única, en donde toda la cadena estaría gravada. Sin embargo, en algunos bienes, por su calidad y condición de bienes básicos de la canasta familiar, y que como tal conllevan a afectar el mínimo vital establecido por la Corte Constitucional, podría ser objeto de vicios de constitucionalidad por lo que se generaría un nivel de incertidumbre jurídica. Lo anterior obedece a que si la Corte declara inexecutable el cobro del IVA para el cacao, el arroz, entre otros, y conserva gravados los insumos y servicios se encontraría el sector en el escenario más lesivo al afectar los costos unitarios de producción, en porcentajes que deteriorarían su rentabilidad o incidirían en el precio.

c. Bienes exentos que pasan a gravados con el 3%

El proyecto de ley, al igual que en el caso anotado anteriormente, propone que los bienes que se encuentran exentos, es decir, con tarifa 0 pasen a ser gravados con un IVA del 3%. Sobre lo cual, igualmente y como consecuencia de la reforma, los bienes intermedios - alimentos balanceados, servicios y maquinaria- pasan del 7% de IVA al 12%.

Esta propuesta desde todo punto de vista resulta de la mayor gravedad para el sector agropecuario y en especial para la producción de carne y leche, entre otros.

Lo anterior, al considerar que de conformidad con la legislación vigente, **los productores de bienes gravados solamente pueden descontar el IVA pagado hasta el porcentaje de la tarifa del bien gravado, es decir, hasta el 3%, con lo que se presenta un impacto en los costos de producción,** en la medida en que el resto del IVA se debe considerar como un costo o un gasto.

Con este mecanismo fundamentalmente se le resta competitividad al sector agropecuario, en la medida en que, los bienes que ingresan al país estarían gravados sobre una tarifa de 3%, en tanto que los bienes internos además del IVA tendrían que llevar a sus costos el IVA diferencial o mayor a su proceso de producción. Así, por ejemplo, en la actividad porcícola,

los alimentos balanceados tienen IVA de 7%, de prosperar la reforma pasarían a 12%, y el bien final que es la carne de cerdo quedaría gravada al 3%, el productor tendría que cargar a sus costos de producción un 8% adicional, mientras que el importador de este producto tendría que asumir únicamente el 3%.

Pero adicionalmente, se incurre en la misma preocupación que en el subtítulo anterior, tomando en cuenta, que estos bienes al igual que los anteriores pueden ser considerados bienes básicos y como tal un gravamen sobre ellos podría generar la violación al principio del mínimo vital.

En este sentido, lo primero que la SAC ha iniciado es un proceso de consultas entre los gremios afiliados y no afiliados a la SAC para analizar y debatir, por un lado, el impacto y, por el otro, las alternativas. Sin embargo a continuación se plantean algunas que se pueden valorar:

- a. Analizar, revisar, cuantificar las exenciones en renta actualmente vigentes y eventualmente proponer los ajustes necesarios para lograr alcanzar el monto requerido
- b. Apoyar una tarifa generalizada del IVA y adoptar una estructura única tributaria, en la cual se atienda el criterio de cadena donde está “todo excluido o todo gravado”.
- c. En su defecto, establecer un listado de bienes exentos que sean los de la canasta básica familiar determinada por el DANE, bienes que quedarían en la condición de exentos y generar una tarifa diferencial de transición para las materias primas y los bienes que sean objeto de IVA e incidan en la estructura de costos. Así por ejemplo, la papa quedaría exenta y los agroquímicos, abonos, semillas, servicios quedarían a una tarifa diferencial por definir, de manera que permita la devolución de los bienes.
- d. Recomendar los ajustes en el gasto público y un mayor ataque a la evasión.
- e. Finalmente, si se incorporara una tarifa generalizada del 3% sobre los bienes actualmente excluidos debe mediar un mecanismo que evite la afectación del mínimo vital de la población pobre y vulnerable en los términos que establece la Corte Constitucional.

En suma resulta de la mayor importancia, desde la perspectiva de la SAC obtener una solución estructural a la problemática del IVA que consulte el principio de las cadenas y sus sustitutos en el entendido de “todo gravado o todo excluido” a una misma tarifa, agregando que para los bienes de la canasta básica se debe asegurar el cumplimiento de los planteamientos de la Corte Constitucional.

Anexo1

Bienes que conservarían la calidad de excluidos y que pasarían de exentos a excluidos

Bienes	
Partida Arancelaria	Denominación de la mercancía
04.07.00.90.00	Huevos con cáscara frescos, conservadas o cocidos
07.01	Papas (patatas) frescas o refrigeradas
07.02.00.00.00	Tomate (frescos o refrigerados)
07.03	Cebollas, chalotes, ajos, puerros y demás hortalizas (incluso silvestres) aliáceas, frescos o refrigerados
07.04	Repollo fresco o refrigerado
07.05	Lechugas (lactuca sativa) y achicorias, comprendidas la escarola y la endibia (cichorium spp.), frescas o refrigeradas
07.08	Hortalizas (incluso "silvestres") de vaina, aunque estén desvainadas, frescas o refrigeradas.
07.09.90.90.00	Ahuyama y cilantro
07.10	Hortalizas (incluso "silvestres"), aunque estén cocidas en agua o vapor, congeladas, conservadas provisionalmente
07.13.20	Garbanzos
07.13.40	Lentejas
07.13.50	Habas
07.14	Raíces de yuca (mandioca), arracacha, ñame y ullucos, frescos, refrigerados, congelados o secos, incluso troceados o en "pellets"
08.03	Bananas o plátanos, frescos o secos
08.04.30.00.00	Piñas (ananás)
08.04.50.10.00	Guayaba
08.04.50.20.00	Mango
08.05.10.00.00	Naranja
08.05.20.10.00	Mandarina
08.05.50.10.00	Limón
08.10.20.00.00	Mora
10.06.30.00.00	Arroz blanqueado, pulido, elaborado o semielaborado
17.01.11.10.00	Chancaca (panela, raspadura), obtenida de la extracción y evaporización en forma artesanal de los jugos de caña de azúcar en trapiches paneleros

Los que están en azul están exentos actualmente.

Anexo 2

Bienes y servicios que están exentos y serían gravados al 3%, gravados a la tarifa del 2% o excluidos, de interés del sector

01.02	Animales vivos de la especie bovina, incluso los de género búfalo, (Excepto los toros de lidia)
01.03	Animales vivos de la especie porcina
01.04	Animales vivos de las especies ovina o caprina
01.05	Gallos, gallinas, patos, gansos, pavos (gallipavos) y pintadas, de las especies domésticas, vivos
01.06	Los demás animales vivos
02.01	Carne de animales de la especie bovina, fresca o refrigerada
02.02	Carne de animales de la especie bovina, congelada
02.03	Carne de animales de la especie porcina, fresca, refrigerada o congelada.
02.04	Carne de animales de las especies ovina o caprina, fresca, refrigerada o congelada.
02.06	Despojos comestibles de animales
02.07	Carne y despojos comestibles, de aves de la partida 01.05, frescos, refrigerados o congelados.
02.08.10.00.00	Carne fresca de conejo o liebre
03.01	Peces vivos, excepto los peces ornamentales de la posición 03.01.10.00.00
03.02	Pescado fresco o refrigerado, excepto los filetes y demás carne de pescado de la partida 03.04
03.03	Pescado congelado, excepto los filetes y demás carne de pescado de la partida 03.04
03.04	Filetes y demás carne de pescado (incluso picada), frescos, refrigerados o congelados
04.01	Leche y nata (crema), sin concentrar, sin adición de azúcar ni otro edulcorante de otro modo
04.02	Leche y nata (crema), con cualquier proceso industrial concentradas o con adición de azúcar u otro edulcorante
04.06.10.00.00	Queso fresco (sin madurar)
04.07.00.10.00	Huevos para incubar, y los pollitos de un día de nacidos
04.09.00.00.00	Miel natural
05.11.10.00.00	Semen de bovino
06.01	Bulbos, cebollas, tubérculos, raíces y bulbos tuberosos, turiones y rizomas, en reposo vegetativo, en vegetación o en flor; plantas y raíces de achicoria, excepto las raíces de la Partida No. 12.12
07.04	Coles, coliflores, coles rizadas, colinabos y productos comestibles similares del género brassica, frescos o refrigerados
07.06	Zanahorias, nabos, remolachas para ensalada, salsifíes, apionabos, rábanos y raíces comestibles similares, frescos o refrigerados
07.07	Pepinos y pepinillos frescos o refrigerados
07.09	Las demás hortalizas (incluso silvestres), frescas o refrigeradas.
07.11	Hortalizas (incluso silvestres) conservadas provisionalmente (por ejemplo: con gas sulfuroso o con agua salada, sulfurosa, o adicionada de otras sustancias para asegurar dicha conservación), pero todavía impropias para consumo inmediato
07.12	Hortalizas (incluso silvestres) secas, bien cortadas en trozos o en rodajas o bien trituradas o pulverizadas, pero sin otra preparación
07.13	Hortalizas (incluso silvestres) de vaina secas, desvainadas, aunque estén mondadas o partidas
07.14	Arrurruz o salep, aguaturmas (patacas), camotes (batatas, boniatos) y raíces y tubérculos similares ricos en fécula o inulina, frescos, refrigerados, congelados o secos, incluso troceados o en "pellets"; médula de sagú
08.01.19.00.00	Cocos frescos
08.02	Los demás frutos de cáscara, frescos o secos, incluso sin cáscara o mondados
08.04	Dátiles, higos, aguacates (paltas) y mangostanes, frescos o secos y los productos alimenticios elaborados de manera artesanal a base de guayaba y/o leche.
08.05	Agrios (cítricos) frescos o secos
08.06	Uvas, frescas o secas, incluidas las pasas
08.07	Melones, sandías y papayas, frescas
08.08	Manzanas, peras y membrillos, frescos
08.09	Damascos (albaricoques, chabacanos), cerezas, duraznos (melocotones) (incluidos los griñones y nectarinas), ciruelas y endrinas, frescos
08.10	Las demás frutas u otros frutos, frescos
09.01.11.00.00	Café en grano sin tostar

10.01	Trigo y morcajo (Tranquillón)
10.03	Cebada
10.04.00.10.00	Avena para la siembra
10.05	Maíz
10.06	Arroz
10.07.00.10.00	Sorgo para la siembra
11.04.23.00.00	Maíz trillado
12.01.00.10.00	Habas de soya para la siembra
12.07.10.10.00	Nuez y almendra de palma para la siembra
12.07.20.10.00	Semilla de algodón para la siembra
12.09	Semillas para siembra
12.12.99.00.00	Caña de azúcar
18.01.00.10.00	Cacao en grano crudo
19.01.10.10.00	Leche maternizada o humanizada
25.01	Cloruro de sodio puro, incluso en disolución acuosa o con adición de antiaglomerantes o de agentes que garanticen una buena fluidez;
25.03	Azufre natural
25.10	Fosfatos de calcio naturales (Fosfatos tricálcicos o fosforitas) sin moler o molidos.
27.01	Hullas, briquetas, ovoides, y combustibles sólidos análogos obtenidos a partir de la hulla
27.04	Coques, semicoques de hulla, de lignito, de turba aglomerados o no
31.01	Guano y otros abonos naturales de origen animal o vegetal, incluso mezclados entre sí, pero no elaborados químicamente
31.02	Abonos minerales o químicos nitrogenados
31.03	Abonos minerales o químicos fosfatados
31.04	Abonos minerales o químicos potásicos
31.05	Otros abonos; productos de este título que se presenten en tabletas, pastillas y demás formas análogas o en envases de un peso bruto máximo de diez (10) kilogramos
38.08	Plaguicidas e insecticidas
40.01	Caucho natural
40.11.91.00.00	Neumáticos para tractores
44.03	Madera en bruto (redonda, rolliza o rolo) con o sin corteza y madera en bloque o simplemente desorillada
44.04	Árboles de vivero para establecimiento de bosques maderables.
53.04.10.10.00	Pita (cabuya, fique)
53.11.00.00.00	Tejidos de las demás fibras textiles vegetales
56.08.11.00.00	Redes confeccionadas para la pesca
59.11	Empaques de yute, cáñamo y fique
63.05	Sacos y talegas de yute, cáñamo y fique
82.01	Layas, herramientas de mano agrícola
82.08.40.00.00	Cuchillos y hojas cortantes para máquinas y aparatos mecánicos de uso agrícola, hortícola y forestal
84.07.21.00.00	Motores fuera de borda, hasta 115 HP.
84.08.10.00.00	Motores de centro diesel hasta 150 HP.
84.24.81.30.00	Demás aparatos sistemas de riego
84.33	Máquinas, aparatos y artefactos para cosechar o trillar, incluidos las prensas para paja o forraje; guadañadoras; máquinas para limpieza o clasificación de huevos, frutos o demás productos agrícolas, excepto las de la partida 84.37 y las subpartidas 84.33.11 y 84.33.19
84.36	Demás máquinas y aparatos para la agricultura, horticultura, silvicultura o apicultura, incluidos los germinadores con dispositivos mecánicos o térmicos incorporados
84.37.10.00.00	Máquinas para limpieza, clasificación o cribado de semillas, granos u hortalizas de vaina secas
87.01.90.00.10	Tractores agrícolas
•Las materias primas químicas con destino a la producción de plaguicidas e insecticidas de la partida 38.08 y de los fertilizantes de las partidas 31.01 a 31.05	
Las materias primas destinadas a la producción de vacunas	

Las partidas señaladas en rojo son bienes que hoy están con un IVA de 2%. Las partidas en azul son los bienes exentos, es decir tarifa 0%. En cuanto a servicios que pasan a estar gravados al 3%, están los servicios de asistencia técnica directa rural.

Anexo 3

Bienes gravados al 2% que pasarían al 3%

- 01.02 Animales vivos de la especie bovina, incluso los de género búfalo, (excepto los toros de lidia)
- 01.03 Animales vivos de la especie porcina
- 01.04 Animales vivos de las especies ovina o caprina
- 01.05 Gallos, gallinas, patos, gansos, pavos (gallipavos) y pintadas, de las especies domésticas, vivos
- 01.06 Los demás animales vivos.

Se causa el IVA en el momento en que el animal sea sacrificado o procesado por el mismo responsable, o entregado a terceros para su sacrificio o procesamiento.

Anexo 4

Bienes gravados al 7% que pasan al 10% en el 2005 y se propone gravar al 12%

06.02.20.00.00	Plántulas para siembra
09.01	Café tostado o descafeinado; cáscara y cascarilla de café; sucedáneos de café que contengan café en cualquier proporción, incluido el café soluble.
10.02	Centeno
10.04	Avena
10.05	Maíz para uso industrial
10.06	Arroz para uso industrial
10.07	Sorgo
10.08	Alforfón, mijo y alpiste; los demás cereales
11.01	Harina de trigo o de morcajo (tranquillón)
11.02	Las demás harinas de cereales
11.07	Malta (de cebada u otros cereales), incluso tostado
11.08	Almidón y fécula
11.09	Gluten de trigo, incluso seco
12.01.00.90	Habas de soya
12.09.99.90.00	Semillas para caña de azúcar
16.01	Embutidos y productos similares, de carne, de despojos o de sangre, preparaciones alimenticias a base de estos productos
16.02	Las demás preparaciones y conservas de carne, de despojos o de sangre
16.04	Atún enlatado y sardinas enlatados
17.01	Azúcar de caña o de remolacha
17.02.30.20.00	Jarabes de glucosa
17.02.30.90.00	Las demás
17.02.40.20.00	Jarabes de glucosa
17.02.60.00.00	Las demás fructosas y jarabe de fructosa, con un contenido de fructosa, en estado seco, superior al 50% en peso
17.03	Melazas de la extracción o del refinado del azúcar
18.03	Cacao en masa o en panes (pasta de cacao), incluso desgrasado
18.05	Cacao en polvo, sin azucarar
23.09	Preparaciones del tipo de las utilizadas para la alimentación de los animales
24.01	Tabaco en rama o sin elaborar: desperdicios de tabaco
27.02	Lignitos, incluso aglomerados, con exclusión del azabache
27.03	Turba (incluido la turba para cama de animales) y sus aglomerados
84.18.69.11.00	Grupos frigoríficos de compresión (tanques de frío para conservar leche)
84.19.39.10.00	Secadores por liofilización, criodesecación, pulverización, esterilización, pasterización, evaporación, vaporización y condensación
84.19.50.10.00	Pasterizadores
84.21.11.00.00	Desnatadoras (descremadoras) centrifugas
84.21.22.00.00	Aparatos para filtrar o depurar las demás bebidas
84.34	Máquinas de ordeñar y máquinas y aparatos para la industria lechera
84.36	Demás máquinas y aparatos para la avicultura, incluidas las incubadoras y criadoras avícolas
84.38	Máquinas y aparatos para la preparación o fabricación de alimentos o bebidas, excepto las de la subpartida 84.38.10

- La semilla de algodón
- El fruto de la palma africana

LA PARTIDA 18.06 QUE CORRESPONDE A CHOCOLATE Y DEMAS PREPARACIONES y LA PARTIDA 19.01 PREPARACIONES ALIMENTICIAS DE HARINA, ALMIDÓN Y FÉCULA PASAN A LA TARIFA GENERAL DEL IVA de 16%.