

INT-0855

MESA REDONDA SOBRE TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA  
Santiago de Chile, 3 al 5 de octubre de 1990



TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA  
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE



OFICINA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
DIRECCION DE ANALISIS DE POLITICAS, FAO, ROMA  
DIVISION AGRICOLA CONJUNTA CEPAL/FAO





Fe de erratas

En la página 25, tercer párrafo, dice: "... Ya que existe un catastro agrícola adecuado." Debe decir: "ya que no existe un catastro agrícola adecuado."

En la página 26, segundo párrafo, dice: "En algunos casos se aplican tributos a ...." Debe decir "En algunos casos sirven también para estimular la..."

En la página 31, primer párrafo, debe eliminarse la frase que dice "... objeto de".



OFICINA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
DIRECCION DE ANALISIS DE POLITICAS, FAO, ROMA  
DIVISION AGRICOLA CONJUNTA CEPAL/FAO

MESA REDONDA SOBRE TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA  
Santiago de Chile, 3 al 5 de octubre de 1990

TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA  
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Documento preliminar preparado por la División Agrícola Conjunta  
CEPAL/FAO.



## INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION . . . . .	1
A. EL CONTEXTO ECONOMICO GENERAL Y LA AGRICULTURA	4
B. PRINCIPALES ORIENTACIONES DE LA POLITICA FISCAL PARA LA AGRICULTURA . . . . .	10
C. DIFERENCIACION DE LOS PAISES SEGUN SU POLITICA FISCAL PARA LA AGRICULTURA . . . . .	16
1. Tributación . . . . .	16
2. Gasto público . . . . .	20
D. INSTRUMENTOS DE LA POLITICA FISCAL SECTORIAL .	23
1. La tributación en la agricultura . . . . .	23
2. El gasto público en la agricultura . . . . .	32
E. COMENTARIOS CONCLUSIVOS . . . . .	48

•

•

•

•

## INTRODUCCION

La agricultura desempeña una función relevante en los flujos intersectoriales y en el proceso de acumulación del sistema económico en su conjunto. Esa integración es el telón de fondo del diseño de políticas económicas generales y específicas para la agricultura destinadas a captar y trasladar excedentes económicos en el contexto de un crecimiento hasta ahora sectorialmente desequilibrado.

La política fiscal nacional constituye un área temática de investigación que puede hacer aportes sustanciales al conocimiento de la magnitud, composición, calidad de gestión y repercusiones de la tributación y del gasto público en la agricultura. Por ello se emprendió un análisis, basado en el estudio de casos nacionales, que permita apreciar, de un lado, la importancia que la agricultura tiene en los ingresos fiscales nacionales y en la asignación sectorial de tales recursos y, por otra parte, precisar el grado de apoyo o desestímulo que la política fiscal ha tenido en la evolución del sector, dentro de las orientaciones estratégicas vigentes.

En la selección de países a estudiar, se tuvo en cuenta tanto las dimensiones de sus economías agrícolas, dada su importancia como elemento diferenciador y/o generador de rasgos

comunes en el manejo de la política fiscal en la agricultura, como su representatividad geográfica dentro de una perspectiva regional.

El análisis contenido en este documento preliminar abarca el período 1975/88, el cual se subdividió, siempre que ello fue posible, en tres segmentos correspondientes a los subperíodos precrisis (1975-80), crisis (1981-83) y ajuste recesivo (1984-88).

El capítulo A contiene una breve referencia al contexto macroeconómico en el que la agricultura ha estado inserta; en el B, se incluye una síntesis las principales orientaciones de la política fiscal y su incidencia sobre la agricultura; luego, en el C, se diferencia a los países según las características más relevantes, tanto en materia de impuestos como de gasto público en la agricultura. El capítulo D, incluye un análisis más detallado de la estructura y factores explicativos de la evolución y gestión de ambos instrumentos de la política fiscal; y, finalmente, en el E se presentan algunos comentarios conclusivos sobre los efectos de la política fiscal en el crecimiento de la agricultura y en el desarrollo rural.

Se llama la atención del lector respecto a que la información cuantitativa contenida en los estudios de caso, con frecuencia se trata de estimaciones efectuadas por los autores, tanto en materia de recaudación tributaria sectorial como en cuanto a subsectores, actividades productivas o programas que han recibido

asignaciones de gasto público. Esas estimaciones reflejan la carencia de cómputos apropiados en los Ministerios de Agricultura y/o en las Secretarías de Hacienda, vacío de información que impide efectuar el análisis con la profundidad y la precisión deseados.

## A.- EL CONTEXTO ECONOMICO GENERAL Y LA AGRICULTURA

El período cubierto por este documento, corresponde probablemente a uno de los más turbulentos que ha atravesado la región desde el punto de vista económico, social y político. Antecede a dicho período, una situación que a fines de los años sesenta y comienzos de los setenta, se caracterizaba por presentar tasas de crecimiento relativamente estables y el inicio en varios países, de proyectos de transformaciones estructurales de gran envergadura.

En el transcurso de la década de los setenta, la región experimentó el impacto de variadas situaciones que precedieron a la fuerte crisis de inicio de los años ochenta. Entre los hechos más significativos, se pueden destacar los elevados incrementos del precio del petróleo, y el significativo aumento de la oferta de recursos externos a bajo costo, el que permitió un patrón de crecimiento basado más en el ahorro externo que en el esfuerzo nacional.

Dicho patrón de crecimiento tuvo a comienzos de los ochenta un abrupto fin, el que se manifestó inequívocamente en casi todos los países, tanto importadores como exportadores de petróleo, con graves impactos económicos y sociales. Los abundantes recursos externos de fácil acceso disponibles hasta entonces, se restringieron bruscamente, y la deuda externa que había experimentado un explosivo crecimiento en un ambiente de bajas tasas de interés, se convirtió en muy corto plazo en un problema insoluble para la mayoría de los países.

Los aumentos de las tasas de interés en el mercado internacional y la pérdida de dinamismo que experimentó en forma generalizada la economía mundial, se reflejaron rápidamente en un

fuerte incremento de las obligaciones derivadas de la deuda externa, en la caída de los precios internacionales de muchos de los principales productos de exportación de la región, y en un significativo deterioro de los términos de intercambio. Los desequilibrios externos se manifestaron con mucha celeridad, y al poco tiempo se desencadenaron cuadros inflacionarios de magnitud e intensidad desconocidas hasta entonces en muchos países.

La agudización de los desequilibrios creó una situación insostenible, lo que obligó a la mayor parte de los gobiernos a implementar programas de ajuste con el propósito de reducir el déficit de la balanza de pagos y contener al mismo tiempo los procesos inflacionarios. La aplicación de dichos programas de ajuste, revistió por lo general las características de tratamientos de "shock", con efectos fuertemente recesivos para el conjunto de la economía. Entre las medidas que dieron lugar a esta situación, se destacaron otras, los fuertes ajustes al tipo de cambio, la contención e incluso reducción de los salarios, el ajuste de las tarifas públicas, la reducción o eliminación de subsidios, la suspensión de diversos programas sociales y la reducción de la inversión pública, medidas todas ellas dirigidas a lograr una rápida disminución del déficit fiscal, y en el último término, la contracción de la demanda interna.

Los resultados de la década recién pasada, son bastante conocidos, y han llevado a la CEPAL a hablar de la "década perdida". En estricto rigor, se trata de un decenio en que la Región logró indicadores incluso inferiores a los existentes hace diez años atrás. En efecto, la pérdida de dinamismo de las economías nacionales fué de tal magnitud, que el producto por habitante, se redujo y en la actualidad es equivalente al que existía hace trece años. En este mismo período, y por concepto de las obligaciones derivadas de la deuda externa, la región ha transferido al exterior recursos netos en tal magnitud, que de ser

esencialmente exportadora de productos primarios, se ha transformado en exportadora neta de capitales.

En un cuadro de cambios y transformaciones en la economía mundial, la región experimentó también el deterioro de sus términos de intercambio, junto con la pérdida de posición de las principales exportaciones tradicionales en el mercado internacional. La contracción de la demanda interna y externa, dió lugar a un severo deterioro de la actividad económica en general, agravado por el elevado endeudamiento del aparato productivo y financiero de los países. Dicha situación dió lugar a que los gobiernos de los países decidieran asumir una elevada proporción de la deuda procediendo a estatizarla.

Como consecuencia de lo anterior, a la caída de la inversión privada, se sumó el deterioro de la inversión pública, situación que llevó a que la tasa de inversión cayera a niveles muy inferiores a los existentes anteriormente, comprometiendo seriamente las posibilidades de crecimiento futuro.

La implementación de los programas de ajuste, han significado para los países un enorme esfuerzo con un gran costo social. A pesar de ello, persisten rebeldes desequilibrios macroeconómicos y sociales, mientras que la capacidad de gestión del sector público se ha debilitado seriamente.

La crisis sin embargo no ha afectado a todos los sectores económicos y sociales por igual. En efecto, los resultados muestra que la agricultura tuvo en su conjunto un comportamiento mejor que los otros sectores durante la crisis, registrandose de este modo un cambio importante en la tendencia dominante en los años anteriores.

Es importante destacar que para el análisis de este fenómeno, se requiere considerar las relaciones entre el desempeño

global de la economía, la gestión de las políticas macroeconómicas y el comportamiento del sector. Al respecto cabe recordar el rol que jugaba la agricultura en el período previo a la crisis, el que consistía en crear condiciones adecuadas para asegurar el crecimiento de las actividades industriales. Para ello, la política global establecía los mecanismos de precios necesarios para que la agricultura abasteciera de alimentos básicos al mercado interno, y generara recursos en divisas para la industrialización.

La política sectorial cumplía en este contexto, una función compensadora cuyo fin era restituir al sector las condiciones necesarias para seguir operando y asegurar así las condiciones para el crecimiento industrial. En este contexto, los resultados logrados por la agricultura en términos de crecimiento, son como lo comprueban las cifras, inferiores a los alcanzados por los otros sectores, en particular por el sector industrial.

De acuerdo a lo anterior, la forma predominante para extraer excedentes de la agricultura, fué a través de los precios relativos. En virtud de ello, la política fiscal para el sector se caracterizó por presentar un componente activo por el lado del gasto, y por una política tributaria mas bien pasiva.

Las políticas implementadas en el contexto de los programas de ajuste, introducen cambios en esta situación. Particular influencia ejerce sobre el sector los ajustes introducidos al tipo de cambio. Por un lado se favorecieron las exportaciones, y por otro se estableció un cierto grado de protección a los productos agrícolas para el mercado interno al encarecerse las importaciones. Paralelo a ello y coherente con las políticas globales implementadas, se redujo el gasto público sectorial para recuperarse posteriormente, aunque sin alcanzar los niveles que exhibía antes de la crisis, mientras que la política tributaria tendió a enfatizar progresivamente los impuestos indirectos por sobre los directos. En este cuadro, las política de

gasto y tributación agrícola, pasaron a jugar un papel cada vez más importante en la promoción de actividades de exportación, sumándose de este modo a las políticas macroeconómicas diseñadas para favorecer este objetivo.

La evidencia disponible muestra que a pesar de la crisis, la agricultura en su conjunto exhibe resultados relativamente superiores al resto de la economía, y que ha realizado una importante contribución a la recuperación de los desequilibrios externos e internos, vía aumento de las exportaciones, abastecimiento del mercado interno, y retención de empleo. Cabe destacar que dicho aporte sería mayor aún, si el esfuerzo desplegado en el aumento de las exportaciones agropecuarias no se hubiera visto contrarrestado por la baja de los precios internacionales y por la existencia de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio internacional.

No obstante los favorables resultados alcanzados por el conjunto del sector en el período, persisten e incluso se han agudizado algunos problemas que reclaman urgente atención, entre los que se destacan los siguientes; Las elevadas tasas de crecimiento de las actividades exportadoras se han concentrado en un grupo reducido de productores, acentuándose de este modo las disparidades de productividad y de ingresos a su interior. Por otro lado, la reducción y la mayor selectividad del gasto público, se ha hecho muchas veces sacrificando programas de desarrollo rural y otros destinados a beneficiar a los campesinos y pequeños productores. Finalmente se puede destacar que en no pocos casos, el fomento irrestricto de las exportaciones de productos agropecuarios, ha contribuido al deterioro de la base de recursos naturales disponibles.

En este contexto, las políticas públicas para el sector, adquieren una extraordinaria importancia. Por un lado deben contribuir de una manera activa a mejorar aún más la competitividad

internacional de las exportaciones agrícolas, y deben además impulsar la modernización de la pequeña agricultura a fin de disminuir las disparidades existentes, cuidando de manera eficiente la preservación de la base de recursos naturales disponibles.

## B.- Principales Orientaciones de la Política Fiscal para la agricultura

La promoción del desarrollo nacional obliga a los gobiernos nacionales a utilizar la política fiscal como un mecanismo importante, para influir directamente con efectos de mediano y largo plazo, en el proceso de desarrollo económico. La gestión de la política fiscal puede responder también a propósitos coyunturales, como contribuir a la estabilización de la economía en los casos en que la actividades productivas y financieras están sometidas a fuertes desequilibrios y presiones, como ocurrió en los primeros años de la década recién pasada.

Los principales instrumentos de la política fiscal, son la tributación y el presupuesto público. Mediante la política tributaria la gestión gubernamental intenta alterar el nivel del ingreso disponible y la estructura de los precios relativos de los bienes y servicios, para lo cual aplica diversos tipos de impuestos que afectan a los diferentes actores sociales.

A través de la política presupuestaria o de gasto, la autoridad económica influye sobre la tasa de crecimiento de la economía, debido a que el gasto público es un componente del gasto agregado y de la demanda final. Por otra parte, la composición del gasto público incide en el tipo de asignación de recursos, en el nivel del empleo y en el comportamiento del consumo y de la inversión, así como en la cobertura de los servicios públicos y sociales. Este conjunto de asignaciones, tienen a su vez, un determinado patrón de distribución de sus beneficios entre la población.

Es precisamente éste último efecto el que caracteriza a la política fiscal de mediano plazo, ya que la distribución del costo por el lado de los impuestos y de los beneficios por el lado del gasto público, definen parcialmente la magnitud y el sentido

de la redistribución del ingreso entre los diversos sectores de actividad económica y entre los productores de una misma actividad.

En el ámbito de la agricultura, la política fiscal pasa a jugar un doble rol. Por un lado, como política sectorial en la medida en que estimula la producción vía inversiones, subsidios, exenciones tributarias y otras acciones de fomento, y por otro, como parte importante del conjunto de políticas macroeconómicas. En éste último rol, la política fiscal agrícola posibilita la extracción de recursos del sector para financiar el gasto fiscal y la balanza de pagos, y facilita además el control parcial de los procesos inflacionarios contribuyendo a mantener bajos el precio de los alimentos y los salarios agrícolas.

En las décadas anteriores a la crisis, (entre 1960 y 1980), la política fiscal en la agricultura tuvo primero como propósito principal apoyar el cambio social agrario, y luego, la modernización del aparato productivo en variados ámbitos, todo ello junto a la búsqueda de avances en materia de seguridad alimentaria. Posteriormente, cuando irrumpe la crisis y se implementan los programas de ajuste, la política fiscal sectorial contribuyó a este proceso a través de medidas que pusieron énfasis en el mejoramiento de la competitividad y la expansión de las exportaciones, junto con la reducción y reasignación del gasto selectivamente a fin de promover las producciones más rentables.

Cuando se examina la tributación de la agricultura, es importante recordar que los sectores no agrícolas son los que más gravitan en la recaudación tributaria total, ya que aportan más del 90% de éstos recursos. Sin perjuicio de ello, cabe destacar el hecho que la tributación proveniente de la agricultura, experimentó un significativo aumento en su participación - 20% aproximadamente - pasando de 8.0% a 9.6% entre los años 1976 y 1988. Estas tendencias apuntan a la mayor importancia del sector en las finanzas públicas, reflejan un crecimiento productivo relativamente

mejor que el resto de los sectores, y una integración más estrecha con el conjunto de la economía.

Al analizar la información disponible a nivel de subperíodos, se aprecia que esta tendencia se mantiene a pesar de la crisis. Más aún, la importancia relativa de la tributación agropecuaria aumenta a un ritmo más dinámico entre la precrisis y la crisis que durante el quinquenio posterior condicionado por los programas de ajuste.

De otro lado, el incremento relativo de la tributación agropecuaria, ha estado acompañado de cambios notorios en la composición de las recaudaciones. En efecto, y tal como puede apreciarse en el cuadro 1, los impuestos directos reducen su participación, siendo compensados por el incremento de las imposiciones indirectas.

Un análisis más detallado a nivel de subperíodos, revela que entre la precrisis y la crisis, los impuestos directos incrementan su importancia, para luego caer en el subperíodo posterior. Este primer aumento de los impuestos directos obedece probablemente a un conjunto de factores entre los que se puede mencionar a los reavalúos de los predios agrícolas, al aumento de las transferencias de propiedades en virtud del endeudamiento de los productores durante la crisis, y finalmente a las modificaciones de algunas tasas impositivas. En el quinquenio siguiente, y en el marco de los programas de ajuste, los impuestos indirectos juegan un rol más importante, tanto los que gravan el gasto interno, como los tributos al comercio exterior.

Cuadro 1

Peso y Estructura de la Recaudación Tributaria  
en la Agricultura. Algunos países seleccionados(\*).  
Promedios ponderados. Cifras en Porcentajes

	1976/80	1981/83	1984/88
Carga Tributaria	8.0	10.0	9.6
Tributos Directos	23.0	25.0	17.0
Tributos Indirectos	77.0	75.0	83.0

Peso y Estructura del Gasto Público en la Agricultura.  
Algunos países seleccionados (\*). Promedios Ponderados  
Cifras en porcentajes

	1976/80	1981/83	1984/88
Nivel del Gasto	3.8	3.5	4.0
Composición:			
G. Corriente	84.9	89.4	88.2
G. Inversión	15.1	10.6	11.8

(\*) Países seleccionados: Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador y Uruguay

(\*\*) Promedios anuales ponderados de acuerdo al peso del PIB agropecuario de cada país.

En cuanto al gasto público, la importancia de la agricultura es muy reducida. En efecto, de acuerdo a la información disponible, los sectores no agrícolas reciben aproximadamente un 96% del gasto público total (promedio ponderado de los países estudiados para el período 1984/88). Cabe destacar que lo anterior no implica necesariamente que los montos asignados a la agricultura sean menores a las recaudaciones tributarias provenientes del sector. Esto se debe a que en los ingresos fiscales aparecen solamente los que corresponden a tributos, mientras que en el gasto total se contabilizan todas las fuentes de financiamiento del gasto fiscal, incluidas las tributarias.

El análisis por subperíodos revela que entre la precrisis y la crisis, las asignaciones para el gasto en la agricultura descendieron levemente al bajar de 3.8% a 3.5%, para luego incrementarse entre la crisis y el período siguiente y alcanzar 4.0% del gasto público total. Estas cifras son indicadoras de cambios de énfasis en la política fiscal, y se vincula a las funciones asignadas a la agricultura en la adquisición y ahorro de divisas.

De otro lado, los gastos de inversión que representaban antes de la crisis el 15.1% del gasto público agropecuario total, perdieron un 30% de su importancia en los años de la crisis, para luego recuperarse en el período posterior, aunque sin alcanzar los niveles anteriores. Por su parte los gastos corrientes, mostraron un mayor inflexibilidad a la baja, debido a que como se sabe, su componente principal corresponde a remuneraciones y gastos de administración.

Los antecedentes señalados anteriormente muestran que a pesar de que la agricultura contribuye de manera muy importante al crecimiento económico global, con o sin ajuste, recibe un tratamiento dentro de la política fiscal que no guarda relación

con dicha la importancia. Ello queda en evidencia al observar que mientras el PIB del conjunto de los países estudiados cayó durante la crisis a un ritmo del 1.1% promedio anual, la agricultura creció a la misma tasa, la que posteriormente se incrementó al 1.6% promedio anual el el período 1984/88.

Estos resultados ponen relieve las potencialidades del sector, y al mismo tiempo, sugieren la necesidad de buscar a través del manejo de las políticas públicas, entre ellas la política fiscal agrícola, patrones de crecimiento más equilibrados. Ello es especialmente importante teniendo en cuenta que no obstante el crecimiento alcanzado por el sector, subsisten aún serios problemas, entre los que se pueden mencionar la agudización de la heterogeneidad productiva, las desigualdades en la distribución del ingreso, los desequilibrios en el mercado ocupacional, el deterioro de la base de recursos naturales y, la persistencia de situaciones de hambre y pobreza.

### C.- DIFERENCIACION DE LOS PAISES SEGUN SU POLITICA FISCAL PARA LA AGRICULTURA

En esta sección se analizan las diferentes modalidades con que se manejan los instrumentos de política fiscal, con referencia a tres subperíodos, esto es, precrisis (antes de 1982), crisis (años 1982/83), y ajuste (de 1984 a 1988). Para diferenciar los países, se establecieron los criterios que a continuación se indican. Para tributación: estructura del sistema impositivo, grado de presión tributaria, bases gravables y tipo de exenciones. Para el gasto público : peso relativo del gasto público agropecuario (GPA) en el gasto público total, distribución del gasto, y orientación de la inversión y subsidios.

#### 1. Tributación

##### a) Estructura del sistema impositivo

La estructura del sistema impositivo agropecuario está conformada en general por impuestos a la renta y a la propiedad de la tierra (tributación directa), y por impuestos al gasto interno y al comercio exterior (tributación indirecta). El peso relativo de cada uno de ellos ha variado en cada país examinado, de acuerdo a las diversas coyunturas y modalidades de la política fiscal para la agricultura. En efecto, en Argentina y Uruguay, durante la crisis se tendió a privilegiar los impuestos indirectos, principalmente los derechos de exportación e impuesto al diferencial cambiario

En Chile, Costa Rica y Ecuador, en promedio un 85% de los montos recaudados proviene de los impuestos indirectos. Al interior de estos países sin embargo existen diferencias. Así en Chile, el 47% proviene del gasto interno y el resto del comercio exterior; en Ecuador en cambio, el 75% de lo que se recauda

proviene del gasto interno, mientras que en Costa Rica los tributos al comercio exterior aportaron el 87%.

En México en la práctica el sistema impositivo aplicado a la agricultura grava solamente la renta generada por los grandes productores, ya que las disposiciones legales existentes establecen exoneraciones para casi la totalidad de los pequeños y medianos productores.

Otra particularidad que vale la pena anotar, es el hecho de que en Argentina, Costa Rica y Chile, la actividad recaudadora descentralizada correspondiente a provincias y municipios, tiene una importancia significativa.

#### b) Presión tributaria

Para los propósitos de este análisis, se entiende por presión tributaria sobre la agricultura, la relación entre la recaudación tributaria sectorial y la recaudación tributaria total. Con excepción de Ecuador, la presión tributaria en los países examinados, es baja. Cabe anotar que en el cómputo de la tributación agropecuaria se incluyeron a los impuestos directos e indirectos.

Al observar la dinámica de la presión tributaria sectorial en los subperíodos considerados, (precrisis, crisis y de 1984 en adelante), es posible diferenciar tres situaciones. La primera ocurre en Argentina donde la presión tributaria se eleva y pasa de un promedio de 6.0% para los años 1976/80, a 9.3% en los años 1984/88. Es importante hacer notar sin embargo, que los promedios encierran grandes variaciones anuales en el aporte de los impuestos directos e indirectos al total. Las mayores fluctuaciones al respecto se registraron en los impuestos conocidos como retenciones a las exportaciones.

Una segunda situación incluye a Uruguay y Ecuador. En estos países la presión tributaria sobre la agricultura se redujo en el bienio de la crisis, para luego incrementarse entre 1984-88, aunque a niveles menores que los registrados entre 1976-80. Este comportamiento es coherente con la naturaleza de cada coyuntura y, con el hecho de que en ambos países la estructura impositiva está basada en los resultados la actividad interna.

Una tercera situación corresponde a Costa Rica, donde en un primer momento y con el propósito de contrarrestar las consecuencias de la crisis, se acentuaron los gravámenes a las exportaciones, para luego reducir dicha presión al adoptarse una estrategia de promoción de exportaciones.

Chile presenta un cuarto caso, caracterizado porque la carga tributaria en su conjunto no experimenta cambios significativos durante todo el período analizado; la adopción de reformas al sistema tributario cambia su composición, elevando el peso relativo de los impuestos indirectos, en particular de los que gravan valor agregado.

#### c) Bases gravables y exoneraciones

En términos generales se puede afirmar que la carga tributaria que soporta la agricultura, no es elevada en los países estudiados. La excepción la constituye Costa Rica durante una coyuntura muy particular, como fué la crisis. Entre las principales razones que explican esta situación, se pueden destacar la limitada cobertura de las bases gravables, las disposiciones legales que establecen diversas exenciones, facilidades de elusión, reintegros, devoluciones, y po último, la evasión del pago de impuestos.

La información disponible muestra que los grados de elusión y evasión más importantes, se producen en los impuestos

directos, mientras que las exenciones legalmente establecidas, aparecen concentradas con mayor frecuencia en los tributos indirectos.

El sistema de renta presunta en Chile y Uruguay, permite que parte significativa de los productores pueda eludir legalmente los impuestos. Ello se debe a la naturaleza de los procedimientos establecidos para estimar la renta - sistema de renta presunta - y al hecho de que su pago es además posible de deducir del impuesto territorial.

En Argentina, el escaso control sobre la recaudación, provoca que alrededor del 50% de los contribuyentes evadan el impuesto al capital y al patrimonio. En Ecuador y Uruguay, se exime explícitamente a las propiedades pequeñas del pago del impuesto patrimonial como una forma de estimular las mejoras a realizarse al interior de los predios.

En México, los ejidatarios y las comunidades están exentos del pago de cualquier tributo fiscal. Además, se exime a todos los productores agrícolas del pago del impuesto indirecto sobre producción y servicios; así mismo se exime del pago del IVA a los productos importados para el sector y a los servicios prestados a los agricultores.

En otros países como Chile, Ecuador y Uruguay, se han creado mecanismos de recuperación del IVA tanto en los productos exportados, como en los importados procedentes de o con destino al sector agrícola. Respecto a los impuestos al comercio exterior, se anotó ya que en Chile y Ecuador no se aplican gravámenes a las exportaciones; en Costa Rica, se otorgaron numerosas exenciones a los tributos relacionados con las utilidades por ventas externas, con reinversiones en las unidades productivas ligadas al comercio exterior, y con la importación de insumos.

## 2. Gasto público

### a) Importancia del gasto sectorial en el gasto total

La importancia de la agricultura en el gasto público se redujo entre 1976 y 1988, con excepción de Costa Rica donde se incrementó de manera sostenida. La relación que al respecto muestran los seis países analizados en los tres períodos antes indicados, permite separarlos por grupos en función de sus correspondientes niveles. Hasta 1983, Costa Rica y México presentan las mayores proporciones del GPA respecto al total, lo que se explica por las obras de infraestructura construidas en el sector durante esos años. Posteriormente, Costa Rica continuó la dinámica ascendente mientras en México se contrajo fuertemente el gasto público asignado a la agricultura.

Otro par de países con niveles similares son Ecuador y Uruguay, resultantes de procesos de incorporación tecnológica en agroindustria y ganadería, respectivamente. Sus dinámicas, sin embargo, fueron distintas a partir de 1984. Un tercer grupo lo componen Argentina y Chile, con niveles sumamente bajos de asignaciones sectoriales y además en deterioro, como resultado de las orientaciones económicas generales y de las políticas macroeconómicas implementadas. Estas condujeron a una fuerte contracción y marginación del sector público en el fomento de las actividades productivas.

La evolución de la relación GPA/GPT interperíodos, sugiere al menos dos apreciaciones relevantes para agrupar los países examinados. Durante la crisis, la reducción del gasto público en cinco países de la región - Argentina, Chile, Ecuador, México y Uruguay - indica una pérdida de importancia de las asignaciones para las agriculturas en los presupuestos nacionales que contrasta con lo ocurrido para el ámbito urbano.

Posteriormente, en el período 1984/88, Costa Rica, Chile y Ecuador, mantuvieron o incrementaron el peso del gasto público agrícola en el total, mostrando además elevadas y sostenidas tasas de crecimiento del PIB agropecuario, así como orientaciones de políticas explícitas para el fomento, la modernización y la competitividad de sus producciones agrícolas más rentables.

En México y Uruguay, países en los cuales se redujo el peso de las asignaciones sectoriales, se registraron tasas negativas de crecimiento del PIB sectorial y encararon dificultades en el suministro interno de alimentos y el recrudecimiento del proceso inflacionario.

b) Distribución del gasto

En Argentina Costa Rica, Chile y México, se observa la tendencia a incrementar el ya elevado componente de los gastos corrientes respecto a los gastos en inversión (92% del total en promedio). Argentina y Chile sin embargo privilegian dentro de dicho ítem a las transferencias y los subsidios, es decir, las asignaciones indirectas a determinados grupos de productores. Por el contrario, Costa Rica y México colocan el énfasis en las remuneraciones y los gastos de administración, con una proporción muy elevada del ítem sueldos, salarios y servicios personales, para elevado número de instituciones y programas específicos.

c) Orientación de las inversiones y de los subsidios

Dentro de la tendencia general a reducir la inversión pública en la agricultura, los esfuerzos se han orientado a la construcción de infraestructura y al apoyo tecnológico (asistencia técnica y extensión), en aquellas líneas de producción más rentables. Esto ocurrió en Argentina y Uruguay respecto de los programas de sanidad animal y comercialización de carne y leche, respectivamente. En Ecuador y México, se incentivó la adecuación

de tierras para siembra en áreas rurales marginales, así como los servicios de extensión y capacitación agrícolas. En Costa Rica por el contrario, a partir de 1983, la incorporación de maquinaria y equipo ha mostrado un importante crecimiento en concordancia con los objetivos del plan de desarrollo agropecuario formulado en 1982.

Respecto de los subsidios, éstos siguieron siendo utilizados por todos los países analizados, pero a partir de 1983 en adelante, se introdujeron criterios de asignación más selectivos por líneas de producción y productores. En general y con mayor o menor intensidad o diversificación, se privilegia a la producción respecto del consumo. Dentro de la producción, las variables más beneficiadas son las que más influyen en la rentabilidad; crédito y precios. Los mecanismos más utilizados a este efecto son las tasas de interés preferente para la adquisición de insumos (Argentina y Chile), las exenciones tributarias a la importación (Costa Rica y Uruguay), el establecimiento de precios de garantía en la cosecha y, los créditos preferenciales para la siembra como en México y Ecuador.

## D.- INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA FISCAL SECTORIAL

## \* 1.- La tributación de la Agricultura.

\* a) Introducción

En términos generales se puede afirmar que la política tributaria obedece esencialmente al propósito de proveer de recursos para el financiamiento fiscal. A ello se agregan con mayor o menor énfasis según los países que se trate, otros objetivos de gran importancia, entre los que se pueden mencionar el de redistribuir ingresos intra o inter sectores, facilitar o poner límites a la propiedad de los factores productivos, promover o desincentivar determinadas actividades, estimular la eficiencia productiva, y el de promover un mayor grado de elaboración de la producción.

El logro de estos y otros propósitos, requiere que el sistema tributario sea eficaz y eficiente, al mismo tiempo, que el conjunto de elementos que lo componen sea coherente y consistente con los grandes objetivos del desarrollo. El análisis y evaluación de la gestión y funcionamiento de los sistemas tributarios, debe tomar en cuenta como es obvio, el contexto económico, social y político en que se desenvuelve cada país, en un determinado período histórico.

Esto es particularmente importante de considerar para el caso de la Región, ya que como es ampliamente conocido, la misma ha experimentado a comienzos de los ochenta, una aguda crisis y posteriormente ha debido soportar severos programas de ajuste macroeconómico. Todos estos factores han complejizado sin lugar a dudas el manejo de la política económica global y fiscal en general

y como consecuencia de ello, del instrumental tributario y de gasto público en particular.

En lo que se refiere a la agricultura, la información disponible indica que en el período bajo estudio la recaudación tributaria proveniente del sector, en términos absolutos se redujo en Argentina, Chile y Costa Rica, y aumentó levemente en Uruguay y Ecuador. Entre las causas de esta situación, destacan las variaciones experimentadas por las bases gravables y las tasas tributarias, fenómeno más agudo en el caso de los impuestos de tipo directo debido a la contracción de la renta y de la inversión pública y privada durante la crisis. Simultáneamente y como contrapartida de lo anterior, en la mayor parte de los países se privilegiaron a los tributos indirectos, en especial a aquellos sobre el consumo y la comercialización, tanto interna como externa, de los productos agropecuarios.

b) Estructura

Para caracterizar la estructura tributaria de la agricultura, se consideran los impuestos directos e indirectos, ya que en algunos países éstos últimos son los más importantes. A continuación se señalan las principales modalidades bajo las cuales se han aplicado dichos impuestos en los países estudiados.

Impuestos directos

A la renta y utilidades: por lo general se aplican dos tipos de tributos, uno que grava proporcionalmente la renta empresarial y/o personal y otro mediante el cual se tributa de manera progresiva por tramos de ingreso o renta global. En Chile y Uruguay, existen dos regímenes distintos de estimación para la base gravable. Al régimen de renta presunta se acogen principalmente los productores pequeños y medianos no organizados, y al régimen de renta real aquellos cuyos resultados de la actividad productiva son contabilizados de una manera fidedigna.

El cálculo y estimación de la renta agropecuaria se atiende a diferentes métodos. En Uruguay, se hace de acuerdo a la producción presuntiva de los suelos, la que se valora de acuerdo a los precios medios de venta. En Chile, en cambio la renta agropecuaria presunta equivale a un determinado porcentaje del avalúo fiscal del predio, sobre el cual se aplica la tasa impositiva respectiva. El valor resultante en este último caso, puede ser deducido del impuesto territorial con lo cual los predios acogidos al régimen de renta presunta, quedan exentos.

En otros casos, las disposiciones legales vigentes establecen exenciones de carácter generalizado. En México por ejemplo, los ejidos y comunidades que representan el 50% de los productores del país, están exentos del pago de cualquier tributo fiscal que se aplique sobre la producción y a los ingresos generados y obtenidos en todas las actividades realizadas en el sector primario. A dicho grupo se agregan los pequeños propietarios y los colonos que explotan predios rurales de características similares a los ejidos, con lo que aumenta a alrededor del 70% los contribuyentes eximidos.

La renta agropecuaria factible de gravar se reduce por tanto a la de los grandes productores y la de empresas. El rendimiento de este impuesto es limitado a su vez, ya que existe un catastro agrícola adecuado. Su cálculo se realiza mediante cuotas fijas en moneda nacional corriente, las que son aplicadas al volumen producido. La reforma tributaria introducida en enero de 1990 modificó parcialmente la base gravable, convirtiéndola en equivalente a las utilidades retiradas en el año agrícola.

En Ecuador se deducen los costos incurridos para generar la renta total delarada y sobre esa diferencia se aplican tasas distintas según sean ganancias de agricultores o de empresas agropecuarias.

Al patrimonio:

Este impuesto grava los predios agrícolas y el capital de las empresas agropecuarias. Por lo general su recaudación es ejercida por los gobiernos provinciales o municipales bajo la forma de un impuesto básico y de otro adicional en función del tamaño de la finca o parcela, que se transforma en base imponible acorde con el avalúo catastral vigente. Los impuestos territoriales incluyen en algunos casos tasas aplicables a las tierras incultas con miras a promover una explotación del suelo más eficiente, así como gravámenes menores a la transferencia de propiedad.

La recaudación de los impuestos al patrimonio o territoriales, por ser de carácter local, sirve en algunos casos para financiar servicios sociales de áreas rurales deprimidas o la investigación tecnológica desarrollada por centros universitarios. En algunos casos se aplican tributos a la producción de insumos para la agricultura y al fomento de cultivos básicos.

ii) Impuestos indirectosAl gasto interno

Este grupo de impuestos gravan básicamente la comercialización interna y los insumos para la agricultura. Si bien no recaen directamente sobre el productor, inciden en la rentabilidad de las fincas y de las empresas agropecuarias. El Impuesto al Valor Agregado (IVA), incorporado por varios países de la región en época reciente, es el de mayor trascendencia dado que grava todas las operaciones de venta de bienes y servicios en cada etapa del proceso de elaboración y comercialización.

Sin perjuicio de su importancia, el peso de este tributo varía según los países. En Ecuador, por ejemplo, los alimentos, insumos, bienes de capital y repuestos originados en el sector no son considerados como imposables del IVA. En Argentina, a partir de 1980, a la primera venta de bienes agrícolas tampoco se aplica

el IVA. En México, la importación de productos agropecuarios no paga IVA, así como tampoco los servicios prestados directamente a los agricultores y ganaderos, siempre que dichos servicios se destinen al desarrollo de actividades productivas. En Uruguay, sólo desde 1987 se aplica el IVA a la agricultura y se han diseñado e implementado mecanismos de devolución de este tributo a los agricultores.

#### Al comercio exterior.

El manejo y la gestión de los tributos al comercio externo de productos agropecuarios, tradicionalmente ha desempeñado un rol relevante en la política fiscal de los países de la Región. En la segunda mitad de los años 80, se han introducido modificaciones importantes en virtud del papel estratégico asignado a la promoción de exportaciones dentro de los programas de ajuste.

Dentro de este tipo de impuestos, destacan los derechos a la exportación y las retenciones aduaneras. A través de ellos se han obtenido importantes montos de recursos financieros para el fisco. Mediante la reducción de los gravámenes se ha buscado mejorar la competitividad internacional de las exportaciones y diversificarlas. Las modificaciones introducidas se han reflejado en variaciones notorias de las tasas impositivas, a lo que se han sumado bruscas modificaciones del tipo de cambio y en los precios internacionales agropecuarios. Por lo general a las exportaciones se grava con base en su valor FOB. En la mayoría de los países se han establecido mecanismos para la devolución parcial de tales impuestos.

#### b) Evolución y tendencias

De acuerdo a los antecedentes aportados por los estudios de caso disponibles, en el período 1976/1988 la presión tributaria sobre la agricultura osciló entre el 5 y el 16% de los ingresos tributarios totales del sector público. Costa Rica y México

aparecen como excepciones, ya que el primer país indicado muestra una presión tributaria muy elevada en el bienio de la crisis debido al diferencial cambiario sobre las exportaciones. México en cambio presenta la situación inversa con una presión tributaria muy baja que no alcanza al 0.1% del total de ingresos tributarios del país. Las exenciones generalizadas que se indicaron antes, explican esta bajísima proporción. El cuadro 2 recoge las variaciones que muestran los países examinados.

CUADRO 2

AMERICA LATINA: PRESION TRIBUTARIA SOBRE LA AGRICULTURA  
(RELACION ENTRE LA TRIBUTACION AGROPECUARIA Y  
LA TRIBUTACION TOTAL)

(En porcentaje)

Países/Periodos	1976-80	1981-83	1984-88
Argentina	6.0	9.1	9.3
Costa Rica	13.7	26.2	11.3
Chile (*)	6.0	6.0	5.0
Ecuador	15.7	12.9	14.6
México	s.i.	0.1	0.8
Uruguay	13.2	10.2	12.7

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO

(\*) Promedio 1976/79; año 1983 y año 1988

La presión tributaria sobre la agricultura se mantuvo en Chile, mientras que en Ecuador y Uruguay se redujo durante los años de la crisis, para luego incrementarse ligeramente durante la segunda mitad de los ochenta. En Argentina y Costa Rica en cambio, dicha presión se incrementa fuertemente en la crisis, debido a la incidencia que tienen los impuestos a las exportaciones en esos

países. Esta situación se mantuvo posteriormente en Argentina, mientras que en Costa Rica la carga tributaria desciende drásticamente por la eliminación de varios impuestos indirectos.

Por otra parte, al observar los promedios de los subperíodos considerados, se aprecia que el peso de los impuestos directos disminuye en Argentina y Uruguay, se mantiene en Costa Rica y aumenta en Ecuador y Chile. El cuadro 3 que aparece a continuación, ilustra esta situación.

CUADRO 3

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA TRIBUTACION  
AGROPECUARIA

Países/ períodos	1976		1976-80		1981-83		1984-88		1988	
	D	I	D	I	D	I	D	I	D	I
Argentina	7.0	93.0	21.0	79.0	15.0	85.0	13.0	87.0	23.5	76.5
C. Rica	13.2	86.8	15.4	84.6	6.2	93.8	15.0	85.0	23.7	76.3
Chile	7.9	92.1	18.2	81.8	28.1	71.9	20.3	79.7	20.3	79.7
Ecuador	10.0	90.0	8.9	91.1	15.3	84.7	12.3	87.7	13.5	86.5
Uruguay	55.0	45.0	57.4	42.6	37.2	62.8	52.0	48.0	64.2	35.8

D; Impuestos Directos  
I; Impuestos Indirectos

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO  
Nota: Las cifras para Argentina corresponden a estimaciones indirectas a partir de diversas fuentes.

Las razones de este comportamiento tributario son diversas según países. En Costa Rica, durante la crisis caen fuertemente los impuestos directos especialmente el impuesto territorial y a las transferencias inmobiliarias, para luego recuperar sus niveles anteriores durante el ajuste. En Chile en cambio, los impuestos directos aumentan fuertemente durante la crisis debido a mayores tasas impositivas, intensificación y expansión del uso de la tierra y, por la evasión en el pago del IVA, lo que alteró la composición. En Ecuador, la evolución de la tributación directa responde a la actualización de los avalúos catastrales y del valor de los bienes de capital contenidos en los predios. En Uruguay, la crisis afectó profundamente la recaudación de impuestos a la renta personal y aquellos sobre las transferencias de capital. Esta situación se recuperó a partir de 1985 debido a la introducción de impuestos a la renta de las empresas agropecuarias, las que se encontraban exentas de este tributo hasta esa fecha.

c) Factores condicionantes y efectos relevantes de la tributación agropecuaria

La revisión de los estudios sobre los países seleccionados, muestra que el análisis cuantitativo que ellos contienen, no permite llegar a conclusiones claras al respecto, dado que no explican satisfactoriamente las relaciones de causalidad existentes entre el comportamiento y resultados de la tributación en la agricultura con la evolución de las macrovariables sectoriales y globales.

Como se señaló, es necesario considerar el contexto económico, social y político por el cual atravesaron los países de la Región durante el período estudiado. En él, los gobiernos experimentaron una progresiva reducción en su autonomía para diseñar e implementar las políticas económicas generales y la

política fiscal y tributaria en particular, que pasó a desempeñar un rol más pasivo.

El masivo ingreso de recursos externos durante la precrisis, permitió que a la agricultura no se le aplicaran objeto de presiones tributarias adicionales, con lo cual su participación en el financiamiento del sector público se mantuvo baja y relativamente estable. Durante la crisis en cambio, es posible observar situaciones muy diversas en los países estudiados, ya que en algunos de ellos como es el caso de Uruguay y Costa Rica, se reducen los impuestos directos sobre la agricultura, en otros como Ecuador, estos aumentan significativamente, mientras que en Chile, no se registran cambios de importancia.

Luego de la crisis se aplican con distinta intensidad programas de ajuste con el fin de corregir los graves desequilibrios internos y externos producidos. Como consecuencia de lo anterior, se implementan políticas específicas para promover aumentos en la producción de bienes agrícolas exportables tanto tradicionales como no tradicionales.

Ello se traduce por lo general, en una tendencia a reducir los impuestos indirectos, en especial los recaudados sobre el comercio exterior. Tal es el caso de Ecuador, Costa Rica y México. En Chile se aprecian reducciones en este ítem, pero de menor magnitud ya que los estímulos a las exportaciones están dados principalmente por el manejo cambiario. En Uruguay y en Argentina, dado el peso de las exportaciones agropecuarias en el comercio externo total, se observan sin embargo aumentos en los montos recaudados de la agricultura por este concepto.

Una revisión más detallada de los posibles factores que a nivel de los países han condicionado el comportamiento de la recaudación tributaria de la agricultura, revela lo siguiente; en Argentina por ejemplo, la evolución de esta variable se asocia al

ritmo de crecimiento del PIB agropecuario pampeano (compuesto en su mayor parte por cereales y oleaginosas), a los desequilibrios del sector fiscal y a los ajustes introducidos al tipo de cambio real.

En Costa Rica uno de los principales factores que explican la reducción de las recaudaciones con posterioridad a la crisis, fué la disminución y/o eliminación de gran parte de los impuestos sobre el comercio exterior agropecuario.

En Chile los factores explicativos del comportamiento relativamente estable de las recaudaciones tributarias agropecuarias, se asocian a la existencia de un régimen de renta presunta para la mayoría de los productores.

En México los bajos montos recaudados de la agricultura, tiene raíces históricas. En efecto, como se indicó anteriormente, la legislación existente exime a la mayoría de los productores (ejidatarios, comuneros y pequeños productores), del pago de cualquier contribución fiscal, a lo que se agrega un alto grado de evasión del resto y la carencia de adecuados registros de propiedades.

## 2. El gasto público hacia la agricultura

### a) Introducción

Tradicionalmente el gasto del sector público hacia la agricultura, ha sido considerado muy importante para el crecimiento de esta actividad. Las asignaciones para inversión pública estuvieron destinadas preferentemente a la construcción de obras de riego, habilitación de suelos, mejoramiento de las instalaciones de almacenamiento y de mercado agrícola y a la adquisición de

maquinaria y equipo para los servicios públicos de apoyo a la agricultura. Esas inversiones tuvieron como propósito inducir y facilitar la inversión privada e influyeron activamente en el comportamiento y composición de la producción.

El apoyo al sector en forma de inversión pública y de gastos corrientes declinó progresivamente y luego se estabilizó en la segunda mitad de la década de los setenta. La crisis surgida a comienzos de los años ochenta, alteró profundamente la magnitud y la composición del gasto público en general y del gasto público en la agricultura en particular. Los programas de ajuste implementados para enfrentar la crisis, implicaron sustantivas reducciones de las asignaciones al sector, debido a que los gobiernos privilegiaron el pago de intereses, las transferencias al sector financiero y los subsidios al sector exportador.

A consecuencia de lo anterior, el gasto público tendió a concentrarse en la solución de problemas de corto plazo, y se dió prioridad a los gastos corrientes respecto a los de inversión. Esa modificación implicó que la gestión gubernamental se tornó disfuncional respecto de los objetivos del desarrollo. En el caso específico de la agricultura las restricciones afectaron especialmente a los programas estatales de apoyo a pequeños productores, de fomento a la producción y de los gastos orientados a la investigación, extensión y capacitación agrícolas.

b) Evolución

La reducción del gasto público en la agricultura, resultante de los programas de ajuste ha incidido desfavorablemente sobre el crecimiento del sector, sobre los niveles del empleo agrícola y sobre los precios de los productos agrícolas particularmente de aquellos que recibieron subsidios a la producción o al consumo. Esa reducción no estimuló un mayor gasto

del sector privado debido, entre otros factores, al elevado nivel de endeudamiento de los agricultores, agravado por la crisis y el ajuste recesivo. En países como Costa Rica y México, donde el financiamiento a la agricultura recayó principalmente en el crédito oficial que fue tradicionalmente elevado, tal función se transfirió en parte a la banca privada.

Otro aspecto importante ocurrido durante el período en estudio y que cabe reiterar, es la introducción de cambios en la composición del gasto público agrícola, dado que aumentó la participación de los gastos corrientes respecto a los gastos en capital. Dentro de las inversiones públicas, la construcción y mantenimiento de la infraestructura ha sido la más afectada. Explican esta tendencia factores tales como la rigidez a la baja de los gastos corrientes, (especialmente los destinados al pago de sueldos y salarios), así como la reducción de las importaciones oficiales de bienes de capital para los servicios de apoyo a la agricultura.

Sin perjuicio de lo anterior, y a partir de 1984, se registran incrementos en las partidas correspondientes a subsidios para fomentar líneas seleccionadas de producción, tales como las exportaciones no tradicionales y algunas materias primas para el procesamiento agroindustrial. Los recursos transferidos bajo esta modalidad han beneficiado especialmente a los productores medianos y grandes.

Se ha podido observar que durante el ajuste surgió una marcada tendencia a que los recursos destinados a subsidios, sean manejados por empresas públicas o parastatales, las que han asumido un rol más activo en las actividades de apoyo a la producción.

Es variable la relación entre el gasto público en la agricultura respecto al gasto público total según países, lo que dificulta una apreciación de alcance regional. Dicha relación

experimentó caídas importantes en Chile y México, se mantuvo casi sin variaciones en Argentina y Ecuador, y se incrementó significativamente en Costa Rica. (Véase Cuadro 4)

Cuadro 4

AMERICA LATINA: IMPORTANCIA DEL GASTO PUBLICO EN LA  
 AGRICULTURA RESPECTO AL GASTO PUBLICO TOTAL

(En porcentaje)

Años/ países	1976	1980	1983	1988
Argentina	1.8	3.0	1.7	1.8 a/
Costa Rica	10.0 a/	12.1	15.6	15.8
Chile	3.1	1.5	1.8	1.9
Ecuador	7.9	6.8	5.3	7.6 c/
México	10.7	12.0	9.6	5.4
Uruguay d/	5.5	4.7	5.0	4.2

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de los estudios de caso.

a/ Corresponde a 1986;

b/ corresponde a 1977;

c/ corresponde a 1987;

d/ en relación al PIB agropecuario.

En el período previo a la crisis, en Argentina, Costa Rica y México aumenta la importancia del gasto público agrícola en el gasto público total, mientras que lo contrario sucede en Chile, Ecuador y Uruguay. Como puede verse los contrastes más marcados se registran en Argentina donde la participación del GPA en el total casi se duplica, y en Chile donde dicha relación cae a menos de la mitad. Cabe destacar que esta reducción es anterior a la crisis y obedece a la implementación de medidas generales orientadas específicamente al propósito de reducir la participación del Estado en la economía.

En el período de ajuste México y Ecuador, son los países que muestran los mayores cambios de esta relación, aunque ello ocurre nuevamente con signo contrario. En el primer caso ello se debe a la implementación de un severo programas de ajuste, mientras que en Ecuador, los resultados están fuertemente influidos por la recuperación de cultivos y la reconstrucción de infraestructura

afectada principalmente por los devastadores fenómenos climáticos acaecidos en esos años. La multiplicidad de factores que intervienen en cada situación y las especificidades a nivel de los países, ilustran el grado de dificultad para lograr una apreciación a nivel regional, y la necesidad por tanto de entrar a un análisis más detallado por país.

c) Gasto público agropecuario por países

En Argentina el escaso peso relativo del gasto público en la agricultura, podría estar relacionado con la creciente descentralización en su ejecución. Cabe destacar que más del 60% de los gastos del sector público agrícola corresponden a organismos descentralizados cuyo financiamiento es cada vez más independiente del tesoro público. En efecto, de acuerdo a los antecedentes disponibles, en 1987 dichos organismos llegaron a cubrir 80% de sus requerimientos presupuestarios con fuentes distintas a las asignaciones fiscales.

En Costa Rica el dinámico comportamiento del gasto público en la agricultura particularmente entre los años 1976 y 1983, fue resultado de una decisión política para que el sector público desempeñe un rol más protagónico en el desarrollo agrícola en aspectos tales como asistencia técnica, crédito oficial y transferencia tecnológica, todo lo cual requirió de la expansión del aparato institucional. El nuevo rol de éste pudo ser financiado con base en el crecimiento de las exportaciones agrícolas que acrecentaron considerablemente los ingresos fiscales de origen cuasi tributario (diferencial cambiario). La crisis y el ajuste condujeron al gobierno central a recortar severamente los gastos, y a introducir una marcada selectividad de los incentivos económicos, como el crédito. Consecuencia de ello en el período 1983/88, ha sido el estancamiento de la tasa de participación del GPA respecto al gasto total.

En Chile la política fiscal para la agricultura se insertó en el contexto de una estrategia de liberalización de la economía, la que con el propósito de alcanzar los principales equilibrios macroeconómicos, redujo el ámbito de acción de los organismos públicos y por tanto su gasto. Complementariamente se impulsaron medidas para autofinanciar los organismos públicos que operaban en el sector, mientras por otro lado el aporte fiscal directo a la agricultura disminuyó en términos tanto absolutos como relativos. En efecto, se estima que entre 1980 y 1988 dichos recursos experimentaron una reducción del orden del 33%.

En Ecuador como ya se señaló, el gasto público en la agricultura aumentó su participación entre 1980 y 1988 debido principalmente a las inversiones de reposición que debieron ser hechas aceleradamente luego de los desastres climáticos de los años 1983/84 y del terremoto de 1987. Las obras de infraestructura vial y de riego a nivel local, así como los programas integrados silvoagropecuarios, generaron dicha expansión.

En México la caída entre 1976 y 1988 en cerca de un 50% de la tasa de participación del GPA respecto al total, fue resultado esencialmente de los programas de ajuste y de las obligaciones en materia de deuda externa. Así es como a partir de 1981 se retiró el apoyo fiscal a las empresas paraestatales, medida que formó parte de la racionalización de los subsidios y que fue incluida en los acuerdos para ajustar la economía. En el ámbito agrícola dicha medida se reflejó en la eliminación del 53% de las empresas paraestatales vinculadas a la agricultura entre los años 1983 y 1989.

En Uruguay, los niveles del gasto público agropecuario comparados con el PIB sectorial, se mantuvieron bajos y estables, mostrando una tendencia declinante entre 1976 y 1983. Sin embargo, en el siguiente quinquenio, registraron una caída importante. La orientación de la política económica influyó decisivamente en este comportamiento, ya que la intervención estatal directa en el sector

(formulación de políticas específicas, ejecución de planes de desarrollo y fomento productivo, y transferencia de tecnologías), fue reemplazada por las denominadas "acciones concretas de utilidad al productor" (asistencia técnica, prestación de servicios de sanidad animal y colonización) vinculadas con estrategias más bien coyunturales.

d) Estructura del gasto público

En la mayoría de los países examinados se observa una tendencia definida al crecimiento de las asignaciones para el gasto corriente en la agricultura. Con excepción de Ecuador y Uruguay, dicho aumento se registró entre 1976 y 1988. Como contrapartida, las asignaciones para inversiones públicas directas, sufrieron fuerte retracción. Los niveles absolutos de inversión pública en varios casos, son muy poco significativos respecto a la importancia de la agricultura en el conjunto de la economía.

Dentro de los gastos corrientes, el ítem que más destaca corresponde a las remuneraciones del personal estatal vinculado con las labores de control y regulación de la agricultura. Esa partida absorbe casi tres cuartas partes del gasto corriente público en la agricultura. Se agregan a la anterior, las asignaciones para transferencias y/o subsidios, que como se anotó muestran una importante recuperación en el último quinquenio. En estas partidas se incluyen asignaciones financieras para otorgar créditos en condiciones preferenciales, que en algunos de los países estudiados -Costa Rica y Chile- han incrementado su participación.

La caída de las inversiones y el consiguiente aumento del gasto corriente en la agricultura no se han traducido en incentivos para el crecimiento del sector; pueden ser entendidas más bien como una forma de redistribuir ingresos con sesgo claramente urbano, dado que generalmente, la burocracia estatal encargada de la regulación y control de la actividad agrícola

radica principalmente en los los grandes centros poblados. Este patrón de gasto implica que el costo de la gestión pública sea sumamente elevado respecto a la eficiencia de los servicios prestados y a los resultados logrados. (Véase el cuadro 5)

CUADRO 5

## AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DEL GASTO PUBLICO AGROPECUARIO

	1976		1980		1983		1988	
	C	I	C	I	C	I	C	I
Argentina	85.6	14.4	90.6	9.4	94.9	5.1	94.0	6.0 a/
Costa Rica	92.2	7.8b/	94.9	5.1	96.0	4.0	97.1	2.9
Chile	74.6	25.4	88.0	12.0	94.8	5.2	94.7	5.3
Ecuador	62.2	37.8	72.8	27.2	60.4	39.6	36.6	63.4 c/
México	37.7	62.3	45.9	54.1	78.2	21.8d/	83.3	16.7
Uruguay	88.0	12.0	84.7	15.3	88.0	12.0	78.5	21.5

Fuente: Elaborado por la División Agrícola CEPAL-FAO en base a los estudios de caso.

a/ año 1985

b/ año 1977

c/ año 1987

d/ año 1985

Nota : C = gasto corriente  
I = gasto en inversión

i) Evolución de la inversión pública en la agricultura por países

En Argentina durante el periodo 1976/1985, la inversión pública agrícola representó cerca del 9% promedio anual del gasto

total sectorial, mientras que la inversión pública total representó 25,1% del gasto público total.

En Costa Rica, llama la atención el escaso peso de la inversión pública agrícola frente a la importancia del sector en la economía nacional, y también respecto a los requerimientos financieros de los planes de fomento a la producción formulados en el período. Contribuyen a explicar esta situación, las condiciones impuestas en los acuerdos de ajuste a que llegó el país, y que implicaron canalizar el crédito de fomento preferentemente hacia la inversión privada. No obstante y debido precisamente a los reducidos volúmenes de la inversión pública agrícola ésta creció un 7% entre 1981 y 1988, mientras que la total se redujo 34.2%. Dicho aumento formó parte de la implementación de una nueva estrategia orientada a fomentar y diversificar las exportaciones agrícolas.

En Chile, la inversión pública en la agricultura experimentó cambios que antecedieron a la crisis y por tanto no se relacionan con ella. En virtud de ellos, los recursos asignados para este fin, se canalizaron preferentemente vía subsidios a los créditos de fomento promoviendo así la capitalización del sector. Este tipo de asignaciones que en 1976 representaron el 13% del total del GPA, experimentaron un importante incremento ascendiendo en 1988 al 40.2%. Por su parte, la inversión pública directa se redujo desde 25.4% a 5.3% en los mismos años, tal como puede observarse en el Cuadro 5.

En Ecuador como ya se mencionó, el gasto público agropecuario aumentó sustantivamente, y además se produjeron cambios notorios en su estructura. Dichos cambios fueron favorables a las inversiones en capital, muchas de las cuales se destinaron a la reconstrucción de obras dañadas por desastres naturales.

La espectacular reducción de la inversión pública agrícola en México a partir de 1980, afectó a las obras públicas que fueron el componente de este tipo de gasto principal. Ello afectó a la tasa de crecimiento del sector la que durante el período 1980-1988 alcanzó apenas a un 26% del ritmo de crecimiento mantenido durante la década de los años setenta. También afectó sensiblemente al nivel del empleo rural. Entre 1970 y 1980 el sector generó un promedio anual de 120 mil ocupaciones las que se redujeron entre entre los años 1980 y 1988 a solamente 42 mil.

La fuerte expansión de la inversión pública agrícola en Uruguay entre 1983 y 1988 obedece al incremento de la construcción de infraestructura de almacenamiento y en servicios públicos como la electricidad rural, que favorecieron a producciones orientadas al mercado externo y la generación y transferencia de tecnología.

ii) Subsidios a la agricultura

Como se anotó, los diversos subsidios y otras transferencias de ingresos a los agricultores han sido canalizados principalmente, por intermedio de empresas públicas y/o paraestatales vinculadas con el sector. Con ello se buscó reducir costos y mejorar la competitividad de las exportaciones o estimular la sustitución de importaciones, por lo general de alimentos.

Los estudios nacionales indican que en Argentina, los subsidios han tomado la modalidad de desgravación impositiva y de reducción del costo ciertos insumos. En Costa Rica, los únicos subsidios explícitos han sido los otorgados en el programa de abastecimiento de alimentos básicos, como parte del pago del seguro en las cosechas de arroz y sorgo. La baja rentabilidad de estas producciones condujeron a que en el período 1975-1988, el Estado subsidie el 40% de las primas que deberían pagar los productores asegurados.

En Chile, y como ya se indicó al tratar sobre la inversión pública agrícola, los subsidios fueron parte de los créditos preferenciales otorgados al sector por los organismos estatales de mayor presencia como son CORFO, SERCOTEC e INDAP; en 1988 el monto de dichos subsidios fue equivalente al 1.1% del GPA.

En Ecuador, la política de subsidios hacia la agricultura fue muy activa en los últimos 15 años, y estuvo orientada a reducir los costos de los insumos, estabilizar los precios de los alimentos, e incrementar la recaudación de divisas. En promedio, los montos destinados a subsidios han representado un 25% del GPA, de los cuales la mitad correspondieron a créditos preferenciales y al financiamiento de los servicios de apoyo a la producción.

En Uruguay, las subvenciones a la agricultura fueron eliminadas en 1982; hasta entonces se exoneraron algunos impuestos, se subsidió el precio de los fertilizantes y algunas tarifas de servicios públicos, como el transporte.

En México, los subsidios a la agricultura compensaron el estancamiento de los precios reales de garantía al productor. A partir de 1982, los subsidios fueron severamente racionalizados y aquellos que continuaron vigentes se canalizaron hacia el seguro de cosechas y a los servicios ofrecidos por las empresas públicas del sector, especialmente fertilizantes, combustibles, electricidad y riego.

e) Composición sectorial del gasto público agropecuario

El análisis del destino del GPA según subsectores, actividades y programas, permite formarse una idea aproximada de la estrategia productiva que se ha pretendido implementar en la agricultura. Las orientaciones del gasto influyen directamente en los programas que ejecuta el Estado y en el funcionamiento de los entes descentralizados. Dicha influencia, a su vez incide en el

grado de distribución de ingresos entre los agentes sociales, los factores productivos y los subsectores de actividad sectorial.

En la región, el GPA se ha concentrado de manera significativa en el subsector cultivos, a pesar de que su participación se ha reducido en varios países. Se observa también una sistemática disminución de las asignaciones hacia la ganadería e incrementos modestos en el subsector forestal. Se percibe también una tendencia al aumento del gasto en las actividades de apoyo y en la construcción de infraestructura, así como en los gastos de gestión y administración del GPA, esto último en especial en Costa Rica, México y Chile.

El Cuadro 6 inserto a continuación, muestra la evolución experimentada por las distintas partidas del gasto público agropecuario.

CUADRO 6

AMERICA LATINA: COMPOSICION SUBSECTORIAL DEL GASTO  
PUBLICO AGROPECUARIO  
(en porcentajes)

Países (subsectores/ Años	1976	1980	1983	1988
<u>Argentina</u>	100.0	100.0	100.0	100.0
Agrícola	58.9	43.0	46.1	48.6
Ganadero	12.6	20.5	15.6	13.3
Foresta	15.0	8.5	15.1	11.3
Pesquero	--	2.1	2.2	2.8
Apoyos	23.5	25.9	21.0	24.0
<u>Chile</u>	100.0	100.0	100.0	100.0
Fomento e investig. agropecuarias	33.9	57.6	68.8	67.6
Forestal	15.9	20.3	17.4	14.7
Riego	28.2	10.7	7.6	8.7
Reforma Agraria	19.6	0.6	-	-
Administración	2.4	10.8	6.2	9.0
<u>Ecuador</u>	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura	63.9	60.9	51.9	52.7
Ganadería	4.9	2.6	1.4	0.6
Des. regional e infraestr. local	12.6	20.5	29.0	44.4
Resto subsector	18.6	16.0	17.7	2.3
	1980-84			1985-88
<u>México</u>	100.0			100.0
Fomento agropecuario	34.6			28.7
Construcc. infraestr.	44.0			38.0
Administración	21.4			33.3
	1976-80	1981-83		1984-88
<u>Uruguay</u>	100.0	100.0		100.0
Agrícola	38.2	37.7		40.8
Pecuaria	61.8	62.3		59.2

Fuente: Elaborado en la División Agrícola CEPAL-FAO sobre la base de los estudio de caso.

f) Factores explicativos y efectos del comportamiento del GPA.

Algunos de los estudios de caso contienen ejercicios econométricos destinados a determinar la correlación entre el GPA y el PIB agropecuario. Los resultados mostraron que el GPA ha sido inelástico a los cambios en el PIB sectorial y que en ciertos casos, como Chile por ejemplo, los períodos de más alta tasa de crecimiento de la agricultura, coincidían con los de menor tasa de crecimiento del GPA. Esto hecho podría estar relacionado con un rol más activo asumido por la inversión privada en rubros de alto dinamismo, vinculados generalmente al mercado externo, así como también al efecto de un conjunto de medidas de política macroeconómica destinadas a favorecer dichas actividades, especialmente las de carácter cambiario y comercial.

Cabe destacar, por otra parte, que la reducción del GPA, sacrificando programas orientados a campesinos y pequeños productores ha hecho más regresivo el patrón de distribución de ingresos en el medio rural. Este efecto, se ha acentuado en términos relativos, al reorientarse selectivamente el gasto público hacia los productores vinculados a líneas de exportación tradicionales y nuevas. Con ello se han reforzado las tendencias a cambios en la estructura productiva, generalmente en perjuicio de los cultivos básicos. Este fenómeno está asociado también a procesos de concentración de las tierras con ventajas comparativas y a cambios en la estructura ocupacional en favor del empleo temporal.

Finalmente se puede señalar, que el deterioro de los gastos de inversión en la agricultura a partir de 1983, seguramente constituyó uno de los elementos que contribuyeron a dinamizar el proceso inflacionario, dado que cayó la producción de alimentos. En efecto, la tasa ponderada de crecimiento regional de la producción de alimentos fue cercana al 1.3% para el período 1981-89, la que es menor al 1.5%

alcanzado por el conjunto del sector. Dicha situación contribuyó a presionar el alza de los precios de la economía.

\*

\*

\*

\*

## E. COMENTARIOS CONCLUSIVOS

La evolución de la política fiscal agrícola durante el período considerado, muestra que no obstante existir marcadas diferencias entre subperíodos, se han registrado cambios de importancia en sus componentes. Por un lado la composición de los tributos se modificó en favor de los impuestos indirectos, ya sean estos aplicados sobre el comercio interno o las exportaciones. Por otro, se observa en el gasto público para el sector, una reducción de la inversión para formación de capital fijo y la tendencia a reemplazarla en años recientes, por subsidios a la inversión privada en rubros vinculados a la exportación. Junto con ello, el gasto corriente ha tendido a concentrarse en sustentar una gestión de regulación y control altamente burocrática y centralizada, introduciendo de este modo un sesgo en favor de lo urbano.

Las tendencias que muestran tanto el gasto como la tributación agrícola hacia fines del período en estudio, son el resultado de la aplicación de políticas específicas para obtener la contribución del sector a los programas de ajuste y estabilización. La implementación de medidas para promover las exportaciones, tienen como objetivo atender los requerimientos de divisas exigidos por dichos programas y generar mayores recursos para el financiamiento del gasto fiscal bajo condiciones de restricción de la demanda interna.

Si bien es cierto que estas medidas han tenido un impacto favorable en mejorar la competitividad externa de un grupo seleccionado de bienes transables del sector, no se pueden dejar de mencionar nuevamente los efectos negativos que ellas han generado sobre la distribución del ingreso y sobre las condiciones de vida en el medio rural.

Respecto de los sistemas impositivos vigentes en la agricultura, los estudios de caso ponen de relieve dos importantes características. En general se trata de sistemas regresivos que no establecen mayores diferencias entre los diversos estratos de productores ni gravámenes de importancia sobre la tierra. En efecto, en Chile y Uruguay rigen sistemas de renta presunta, en Costa Rica no existe impuesto a la renta agrícola, en México los productores que pagan impuestos, lo hacen en base a cuotas fijas sobre la producción, en Argentina, México y Uruguay no existe impuesto sobre la tierra, y en todos los países estudiados, la tributación indirecta es la dominante.

Cabe destacar que dentro de la tendencia antes anotada a privilegiar los tributos indirectos, existen diferencias entre los países. Estas corresponden por un lado a concepciones que privilegian la apertura frente al exterior, y por lo tanto enfatizan en los gravámenes indirectos al gasto interno, como es el caso de Argentina, Chile, México y Uruguay. Otros países como Costa Rica cuya estrategia es de carácter más intervencionista, han optado por recargar el peso de la recaudación indirecta sobre el comercio externo.

En cuanto a la política del gasto público sectorial, se puede destacar que ella ha reforzado por lo general el comportamiento del sistema impositivo. En efecto, las asignaciones del gasto bajo las formas de transferencias o subsidios, han favorecido usualmente las mismas líneas de producción beneficiadas con las excenciones tributarias. En igual sentido, las reducciones del gasto tanto del crédito preferencial a los pequeños productores, como de la inversión en infraestructura, han introducido tendencias no deseadas que han hecho más regresiva la distribución del ingreso.

Tal como se ha señalado anteriormente, la rigidez a la baja del gasto corriente, compuesto esencialmente por remuneraciones y gastos de administración, ha sesgado la distribución del ingreso en favor de los residentes urbanos. Esta característica del GPA ha

restringido la capacidad potencial de crecimiento de la agricultura, al limitar las inversiones en infraestructura básica y de mantenimiento. Dicho efecto ha sido más acentuado en aquellos segmentos de productores que no fueron favorecidos por las políticas incluidas en los programas de ajuste y que no disponen de otras fuentes de financiamiento. Todo ello habría agudizado las características dicotómicas de la producción agropecuaria.

Por último, cabe agregar que las reformas tributarias implementadas recientemente en casi todos los países estudiados, entregarán resultados factibles de evaluar recién en el mediano plazo; y que, por otro lado, la reducción, suspensión o postergación de diversas partidas del gasto público, al obedecer a las urgencias de financiamiento del déficit fiscal, que continúa subsistiendo en varios países de la región a pesar del ajuste, son medidas de carácter transitorio que afectan por tanto la visión de conjunto de los presupuestos públicos.

Estas dos consideraciones impiden, por el momento, delinear aquí los lineamientos posibles de una política fiscal agropecuaria alternativa, acorde con la contribución de ella al desarrollo de las potencialidades y/o solución de los problemas del sector.

5  
4

3  
2

0  
1  
2

3  
4  
5

3  
1  
4

4  
1  
7

1

1  
2

3  
4