

INT-0856

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
EL CASO DE CHILE



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



11

12

13

14

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
EL CASO DE CHILE

El estudio sobre Tributación y gasto público en Chile fue preparado por el señor Eduardo Bitrán, consultor de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Este resumen fue preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la FAO.

4

4

4

4

INDICE

	<u>Página</u>
1. LA AGRICULTURA EN EL CONTEXTO NACIONAL	1
2. TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA . . .	5
2.1 La tributación agrícola	5
2.1.1 Los instrumentos tributarios	5
2.1.2 Evolución y estructura de la recaudación agrícola	11
2.2 El gasto público agrícola	18
2.2.1 Antecedentes generales	18
2.2.2 Estructura y significación del gasto público agrícola	18
3. CONCLUSIONES	24
3.1 Balance general	24
3.2 Proposiciones	25

•

•

•

•

1.- La agricultura en el contexto nacional

Una primera idea acerca de la posición actual de la agricultura en el conjunto de la economía del país puede visualizarse a través de los siguientes indicadores: el aporte sectorial al producto global es alrededor del 9 %, (US\$ 1690 millones en 1988); el empleo generado es aproximadamente de 820.000 personas (21 % del total nacional); la inversión agrícola bordea el 7.5% del total nacional (participación superior a la registrada en años anteriores) y, por último, el sector exhibe un balance comercial positivo desde 1984 gracias al dinamismo mostrado en especial por las exportaciones frutícolas y silvícolas.

Este cuadro contrasta con la falta de dinamismo del sector hasta comienzos de los años sesenta, situación que se caracterizó por una lenta tasa de crecimiento y por el descenso del producto agrícola per cápita. En los años inmediatamente siguientes se observa una recuperación de la producción de frutales y de cultivos anuales, mientras que en la segunda mitad de la década aumenta fuertemente el gasto público agrícola y en particular el que se refiere a las inversiones en riego.

Este período histórico corresponde también a la etapa en que se implementan algunas de las más importantes medidas en el agro, entre las que se destacan la Reforma Agraria, la promoción de la organización sindical y de la formación de cooperativas agrícolas.

A partir de fines de 1973 en adelante luego de la llegada del gobierno militar, el agro es nuevamente escenario de significativas transformaciones, las que ahora se dan en el contexto de la aplicación de un modelo que liberaliza las actividades económicas, promueve la apertura frente al exterior y la iniciativa privada, y asigna un rol claramente subsidiario al

Estado. Como consecuencia de un conjunto de factores entre los que destacan los anteriormente mencionados, se produjeron modificaciones radicales en el uso del suelo, las que con posterioridad se reflejaron en el reemplazo de cultivos tradicionales por otros de mayor rentabilidad.

A pesar de que la producción per cápita de alimentos aumentó entre los años 1971/73 y 1985/87, la elevada y creciente importancia de la producción exportable en el total, determinó que estos incrementos no se reflejaran en una mejoría en la disponibilidad de calorías por habitante. En efecto, las cifras para los años 1983/85 fueron similares a las del período 1977/79 pero sin embargo inferiores a las registradas en 1971/73. Con posterioridad esta situación ha experimentado una sensible mejoría como consecuencia de la recuperación del nivel de empleo y de los salarios reales así como en la producción de los principales cultivos básicos.

En relación a esto último, es importante destacar la aplicación desde fines de 1982 de las bandas de precios para el trigo, oleaginosas y remolacha. Ello ha constituido un factor determinante para estabilizar producción y precios internos de estos productos a mediano plazo, disminuyendo de este modo la incertidumbre de los agricultores.

Para los productos lácteos, se estima que la fijación de aranceles mínimos basados en los precios internacionales libres de subsidios, han permitido que a partir de 1985 la producción nacional de lácteos experimente una lenta recuperación al contar con algún grado de protección los productores locales frente a las distorsiones que afectan a la leche en el mercado internacional.

Cuadro 1Evolución de la Producción de Cultivos Agrícolas

<u>Cultivos</u>	<u>1969 - 1974</u>		<u>1974 - 1983</u>		<u>1984 - 1988</u>	
	NP ⁽¹⁾	TMAC ⁽²⁾	NP	TMAC	NP	TMAC
Trigo	1070.1	-13.4	873.9	-6.5	1477.4	15.1
Arroz	63.8	-18.1	113.5	5.3	151.5	-0.4
Maíz	288.1	11.3	399.7	5.7	698.5	-2.2
Maravilla	18.4	-22.0	19.9	-15.5	36.6	60.1
Raps	61.0	-16.0	53.9	-31.6	70.2	134.0
Remolacha	1035.4	-13.2	1110.1	-0.8	2196.1	7.8

1: Nivel de producción promedio [miles ton/año].

2: Tasa media anual de crecimiento de la producción (%).

Fuente: Elaborado a partir de las Encuestas Nacionales Agropecuarias del INE.

Cuadro 2Evolución de la Producción de Cárneos y Lácteos

<u>Producción</u>	<u>1975 - 1982</u>		<u>1983 - 1988</u>	
	NP ⁽¹⁾	TMAC ⁽²⁾	NP	TMAC
Bovinos	208.7	1.9	187.9	-2.3
Ovinos	18.5	1.3	13.4	-2.8
Porcinos	46.2	6.3	74.7	6.1
Aves	76.5	-1.8	84.2	4.4
Huevos(a)	1298.0	3.7	1540.0	4.8
Leche(b)	1178.3	1.4	1017.5	4.5

NP: Nivel de producción promedio [ton en vara/año].

TMAC : Tasa media anual de crecimiento de la producción (%).

a : en millones de unidades; b: en millones de litros.

Fuente: Dirección de Presupuesto Agrícola(Ex Odepa), 1989.

Cuadro 3

Composición de las Inversiones con Destino Agrícola
(en millones de \$ de 1977)

Años	1981	1982	1983	1984	1985
Construcciones (%)	1145 21.7	863 24.3	866 25.5	922 23.4	s/i
Bs. Capital Imps. (%)	1654 31.4	514 14.5	470 13.8	828 21.0	1062
Bs. Capital Nacs. (%)	2466 46.8	2175 61.2	2061 60.7	2190 55.6	s/i
Total Sector (%)	5265 100.0	3552 100.0	3397 100.0	3940 100.0	s/i

Fuente : Artiagoitia, 1988.

Cuadro 4

Inversión Pública en la Agricultura
(M\$ de 1977)

Años	1981	1982	1983	1984
Inv. Pública	169	43	42	56
Participación en el sector silvoagropecuario	4.2	1.4	1.5	1.8
Participación en la inver- sión pública total	0.9	0.3	0.3	0.3

Fuente : Artiagoitia, 1988.

2.- Tributación y Gasto Público en la Agricultura

2.1.- La Tributación Agrícola: El sector agrícola a diferencia de la mayoría de las otras actividades económicas, goza hasta el momento de este trabajo, de la facultad de acogerse a dos regímenes diferentes, el de renta efectiva y el de renta presunta. El sistema de presunciones para el agro ha sido justificado a partir de características propias del sector tales como la gran extensión territorial de la producción, la diversificación regional, la diversidad de rubros en una misma explotación, la estacionalidad de la producción, etc, etc.

Otra línea de argumentación se refiere a la necesidad de compensar al sector por el sesgo antiagrícola de la política macroeconómica que favorecía el proceso de industrialización, y análogamente compensar el sesgo antiagrícola que tendría el gasto público.

2.1.1 Los Instrumentos Tributarios: Como ya se ha señalado, éstos corresponden a situaciones diferentes derivadas de los dos regímenes posibles para la actividad agrícola. Con todo una primera agrupación que corresponde hacer es entre impuestos directos e impuestos indirectos.

a) Impuestos Directos: Son básicamente tres, el impuesto territorial, el impuesto a la renta y el global complementario. Sus características son las que a continuación se detallan.

i.- Impuesto Territorial: Grava los predios agrícolas y está vigente desde 1924. Es el principal impuesto con destino municipal y la participación del sector en el total recaudado ha oscilado en los últimos años entre un 20 y un 30%. El gravamen anual para cada predio consiste en una tasa única del 2% sobre el avalúo fiscal, valor éste último que se establece por períodos de cinco a diez años, luego de los cuales deben ser sometidos a

revisión.

ii.- Impuesto a la Renta: Grava los ingresos provenientes del capital y del trabajo y en el caso de la agricultura existen como ya se dijo, dos modalidades para hacerlo efectivo; el Régimen de Renta Efectiva la que se determina según contabilidad fidedigna, y el Régimen de Renta Presunta al que pueden optar los productores no organizados como sociedades anónimas.

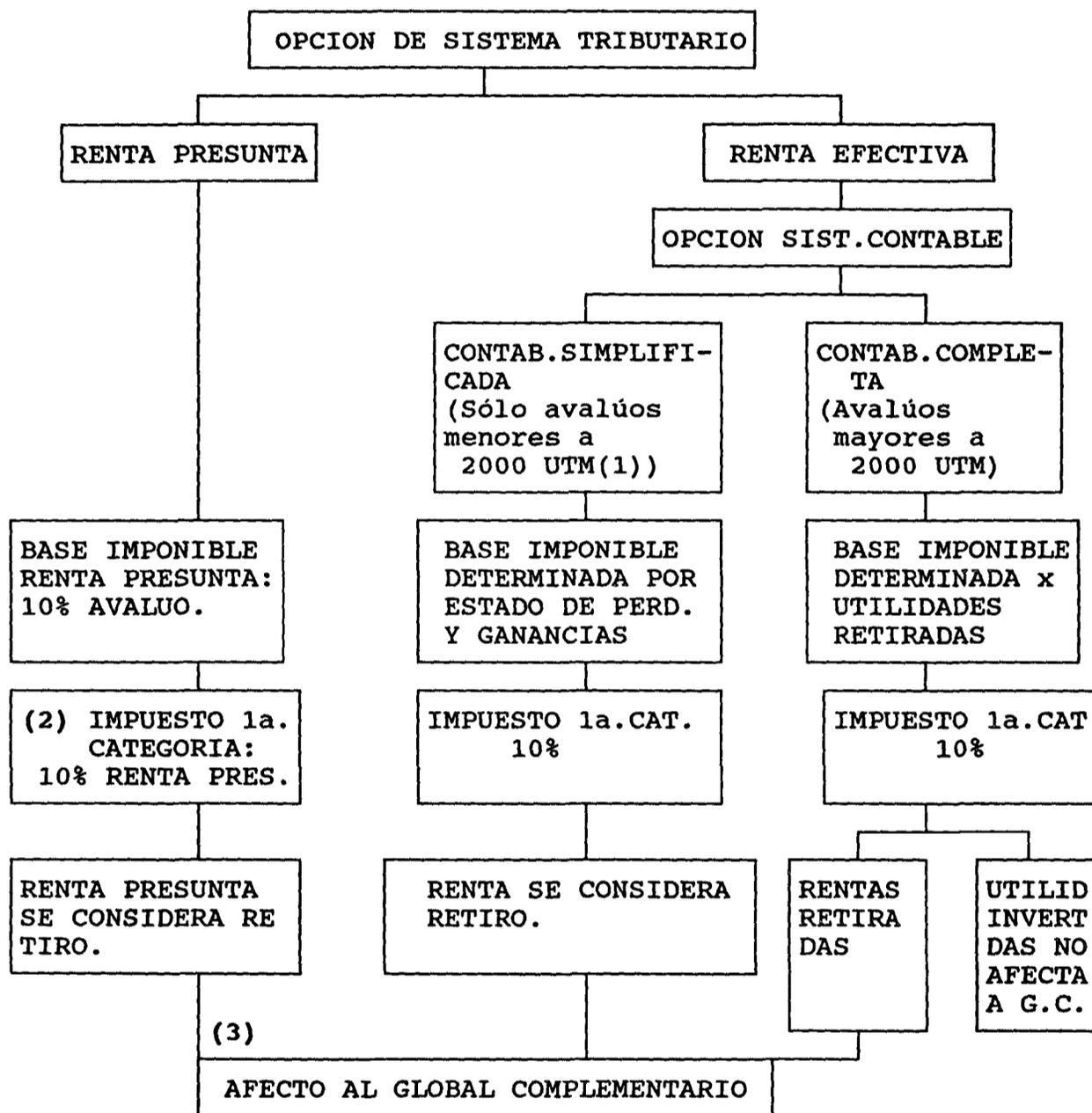
En este último caso se estima que durante el período se genera una renta equivalente al diez por ciento del avalúo fiscal del predio, cifra sobre la cual se aplica a su vez una tasa impositiva del diez por ciento nuevamente. Este monto se puede descontar a su vez del impuesto territorial pagado, cuya tasa como ya señaló asciende al 2% del avalúo fiscal, con lo que en definitiva los predios acogidos a este sistema quedan exentos e incluso teóricamente con un crédito a su favor, el por cierto no es factible de hacer efectivo.

De otro lado bajo el Régimen de Renta Efectiva, las utilidades de las empresas o personas jurídicas son gravadas bajo el título de Impuesto a la Renta de Primera Categoría. La tasa del diez por ciento se aplica en este caso sobre una base imponible, que hasta el año 1988 correspondía a las utilidades devengadas y que luego a partir de 1989 en adelante, son las utilidades retiradas durante el ejercicio. Es importante señalar que la participación agrícola en el total recaudado por este concepto es marginal y no supera el 2% debido a que la mayor parte de los agricultores optan por el régimen de renta presunta.

iii.- El Impuesto Global Complementario por su parte corresponde a un tributo progresivo que grava el ingreso total de las personas con tasas que van desde cero para los ingresos anuales inferiores a los US\$ 3.000 aproximadamente, hasta 50% para aquellos que superan los US\$ 50.000. La recaudación

provenientes de los agricultores por este concepto alcanzó a los US\$ 6.5 millones en 1988, cifra de la cual no más de un 45% correspondió a pagos de empresas acogidas al sistema de renta presunta. La base imponible al igual que en el caso anterior, puede determinarse sobre la renta efectiva o presunta del agricultor.

Diagrama sobre las Opciones Tributarias
Renta Efectiva y Renta Presunta



- NOTAS: (1) UTM : Unidad Tributaria Mensual.
 (2) El impuesto de 1a. categoría equivale al 1% del avalúo fiscal y las contribuciones al 2% del mismo avalúo.
 (3) Solo si el avalúo total supera las 1140 UTM y la actividad agrícola es la única que genera rentas tributables.

b) Impuestos Indirectos: Estos impuestos gravan con una tasa uniforme a todos los productos. Los más importantes que afectan a la actividad agrícola son el impuesto al valor agregado, IVA, el impuesto adicional a Alcoholes, ILA, y el impuesto de timbres y estampillas. Sus características se indican a continuación.

i .- Impuesto al Valor Agregado (IVA): Grava todas las operaciones de venta de bienes o servicios en cada etapa del proceso de elaboración y comercialización. La tasa aplicada fue de hasta junio de 1988 de un veinte por ciento, rebajándose posteriormente al dieciseis por ciento.

ii .- Impuesto de la Ley de Alcoholes (ILA): Sobre la tasa del IVA, este impuesto grava con una tasa adicional a los diferentes alcoholes de consumo humano. Las tasas varían desde un quince por ciento para el caso de los vinos y un treinta por ciento para los licores de mayor grado alcohólico.

c) Exenciones y Disposiciones Especiales: Las actividades agrícolas al igual que las actividades industriales, están exentas del pago de impuestos a los combustibles. A lo anterior se agregan disposiciones especiales que posibilitan la recuperación del IVA pagado en productos exportados, medida que hace parte de un conjunto más amplio cuyo fin es la promoción de exportaciones.

Por cuanto se refiere a las actividades forestales, estas se encuentran eximidas del pago del impuesto a la renta para el caso de las explotaciones acogidas a la Ley de Bosques de 1931, mientras que aquellas amparadas bajo el Decreto Ley 701 del año 1974, reciben subsidios por la forestación y manejo de los bosques, disfrutando además de la exención de algunos impuestos generales.

Cuadro 5Significación de la Recaudación Tributaria Agrícola
(valores en M\$ corrientes)

Año	Tribut. Agrícola (A)	Tribut. Nacional (B)	A/B (%)	PGBAg/PGBNac (%)
1955 (1)	...	...	4.0	12.9
1960 (1)	...	...	2.8	13.9
1965 (1)	...	...	3.6	9.6
1976 (2)	1440.7	26038.6	5.5	8.1
1979 (2)	6447.3	139749.5	4.6	6.7
1983 (2)	13344.2	235413.6	5.7	8.3
1988 (2)	31437.8	614750.6	5.1	8.6

Nota: Comprende los impuestos:

(1) Territorial, Renta, Ley de Alcoholes, Patrimonial y Compraventa.

(2) Territorial, Renta, IVA y Ley de Alcoholes.

Fuentes: (1) Gimeno (1974)

2.1.2 Evolución y Estructura de la Recaudación Tributaria;

Aspectos Generales: En el período analizado, los ingresos tributarios en términos reales experimentaron fuertes oscilaciones como consecuencia tanto de la reforma tributaria que introdujo el Impuesto al Valor Agregado y rebajó los aranceles, como también debido a las fluctuaciones del Producto Geográfico Bruto (PGB). Por su parte la carga tributaria global medida como porcentaje del PGB, se movió entre el 18.4% y el 24.7%, correspondiendo la primera cifra a 1988, último año para el cual se cuenta con información.

Por cuanto se refiere a La tributación agrícola, ésta ha fluctuado históricamente entre el 4 y el 6% de la tributación nacional, participación que es inferior a la de otros sectores de la economía. Esta situación se ha mantenido a pesar de las importantes transformaciones ocurridas en la agricultura, lo cual ha implicado que las actividades más desarrolladas y de mayor rentabilidad, sean particularmente favorecidas por el régimen tributario imperante.

De acuerdo a los antecedentes disponibles y a lo investigado para este trabajo, se estima que en términos globales la tributación total asociada a la agricultura ha fluctuado entre los 205 y 207 millones de dólares anuales. Esta cifra al relacionarla con el PGB agrícola, permite concluir que la carga tributaria para estas actividades disminuyó sistemáticamente del 33% en 1976 a menos del 11% en 1988.

Un examen en mayor detalle acerca de la evolución de los impuestos relacionados con el sector, muestra que son los tributos indirectos los que más han gravitado en la recaudación total. No obstante lo anterior, los mismos antecedentes revelan que la importancia relativa de ellos disminuye progresivamente en favor de los impuestos directos durante el período analizado.

Cuadro 6

Recaudación Tributaria Agrícola
(millones US\$ DE 1988)
Tasa de Cambio usada: 1 US\$ = \$ 245

Impuesto	1976	1979	1983	1988
Territorial	13.3	48.4	45.0	30.5
Ira. Categoría	0.6	5.0	2.4	4.6
Global Comp.	3.2	9.4	10.5	6.5
Total Impuestos directos	17.1	62.8	57.9	41.6
I.V.A. Tasa Gral.	29.8	57.4	49.5	64.0
I.L.A.	38.8	18.9	28.2	22.5
IVA Importaciones	29.1	51.9	46.6	41.9
Tasa Importaciones	102.1	29.2	24.0	34.9
Total Impuestos indirectos	199.8	157.4	148.3	163.3
TOTAL	216.8	220.2	206.1	204.9

Fuentes: Elaboración propia a partir de:
Impuestos Directos: SII, Informe Anual de Estadísticas Tributarias, años 1974 a 1982; Dirección de Estudios, SII.
Impuestos Indirectos: SII, Boletín Estadístico Abril 1987; Marcel, Diez años del IVA en Chile, Colección Estudios Cieplan, 1986; Banco Central de Chile, Indicadores de Comercio Exterior, años 1976, 1979, 1983 y 1988.

Impuestos Directos: Del punto de vista de las recaudaciones tributarias, el más importante de ellos es el Impuesto Territorial el que aportó entre el 62.5% y el 75% del total recaudado de la agricultura por concepto de impuestos directos en el período analizado. A pesar de lo indicado sin embargo, este ítem aporta a nivel nacional solamente cerca del 13.8% de la recaudación fiscal en impuestos directos.

En el caso de la agricultura, la elevada participación del impuesto territorial en el total se explica básicamente por el uso extensivo del factor tierra. Este hecho sin embargo permite compensar de algún modo el menor aporte que por concepto de impuestos a la renta (Primera categoría y Global Complementario), hacen el conjunto de los agricultores a las recaudaciones a nivel nacional.

Al respecto es interesante destacar la similitud entre las cargas tributarias de los impuestos directos agrícolas y a nivel nacional (2.2% y 2.5% respectivamente). Al hacer la misma comparación para los impuestos indirectos, la situación antes descrita se invierte. En este caso el sector presenta un aporte significativamente inferior al resto de las actividades económicas, hecho que sugiere que existe una tasa de evasión importante por concepto de éste ítem.

Impuestos Indirectos: De todos los impuestos indirectos que de alguna forma gravan al sector, los más importantes son el IVA Tasa General que ha crecido permanentemente y el IVA Importaciones. Este último sin embargo muestra una tendencia declinante en la medida en que se han expandido los cultivos básicos y se han sustituido importaciones como respuesta a medidas de política aplicadas específicamente para este fin. Por su parte y siguiendo una tendencia parecida, el Impuesto por Ley de Alcoholes se ha reducido, pero en este caso en virtud de la declinación de la actividad de la industria vitivinícola nacional.

Cuadro 7
Carga Tributaria Nacional y Sectorial

(M\$, corrientes)

Año	Tribut. Nac.	PGB	Carga Tribut. (%)	Tribut. Agr.	PGB Agr.	Carga Tribut. (%)
1976	30980.5	128676.0	24.08	3475.8	10391.0	33.45
1979	181968.4	772200.0	23.56	10172.2	51720.0	19.67
1983	316778.4	1557709.0	20.34	20265.1	128842.2	15.73
1988	996254.1	5411025.0	18.41	50253.3	465506.1	10.80

CARGA TRIBUTARIA (EXC. TRIBUT. IMPORTACIONES)
(M\$ de cada año)

Año	Tribut. Nac.	PGB	Carga Tribut. (%)	Tribut. Agr.	PGB Agr.	Carga Tribut. (%)
1976	26038.6	128676.0	20.24	1440.7	10391.0	13.86
1979	139749.5	772200.0	18.10	6447.3	51720.0	12.47
1983	235413.6	1557709.0	15.11	13344.2	128842.2	10.36
1988	614750.6	5411025.0	11.36	31437.8	465506.1	6.75

CARGA TRIBUTARIA IMPUESTOS DIRECTOS
(M\$ de cada año)

Año	Tribut. Nac.	PGB	Carga Tribut. (%)	Tribut. Agr.	PGB Agr.	Carga Tribut. (%)
1976	2840.4	128676.0	2.21	264.8	10391.0	2.55
1979	24011.9	772200.0	3.11	2884.6	51720.0	5.58
1983	44240.4	1557709.0	2.84	5669.9	128842.2	4.40
1988	132532.3	5411025.0	2.45	10187.5	465506.1	2.19
(corregido)	135532.3	5383620.0	2.52	10187.5	492911.1	2.07

Notas: 1) Considera recaudación anual impuestos territorial, 1ra. categoría y Global Comp.

2) El PGB agrícola de 1988 fue corregido conforme al valor agregado de la parte agroindustrial, que tributa como actividad primario agrícola:
carne (40%); lácteos (15%); conservas de frutas y legumbres (15%); molinos (5%)
y alimentos para animales (10%)

Fuentes:

Tributación Nacional : Especificadas en Anexo 1.

Progresividad y Equidad Horizontal: A pesar de la similitud que se destacó anteriormente entre las tasas de tributación para los impuestos directos agrícolas y del resto de los sectores, existen diferencias de importancia que radican en la composición de los valores. Como se sabe en la agricultura el impuesto a la renta tiene una baja incidencia en el total, correspondiendo el mayor aporte al impuesto territorial. Ello sugiere que la situación tributaria más regresiva para la agricultura, ya que en los otros sectores el impuesto más importante es aquel que permite gravar en forma progresiva la renta de las personas (impuesto global complementario). Un ejercicio de simulación en el que se comparan algunas de las situaciones más frecuentes de empresarios agrícolas y de otras actividades, permite confirmar lo antes indicado.

Un examen más detallado al interior del sector revela por otra parte diferencias marcadas entre productores afectos al régimen de renta presunta y productores acogidos al régimen de renta efectiva. En efecto, el primero de ellos conduce a una situación de clara inequidad tanto vertical como horizontal. El ejercicio realizado muestra que los agricultores que poseen cultivos de baja rentabilidad como es por ejemplo el caso del trigo, y que además están sometidos al régimen de renta efectiva, llegan a soportar una carga tributaria de hasta diez veces mayor que los agricultores bajo renta presunta.

En cuanto a la equidad horizontal, el mismo ejercicio muestra que incluso tratándose de niveles de ingresos similares, la carga tributaria puede cambiar de manera importante en forma regresiva, dependiendo ello del régimen tributario al cual está acogido la empresa.

Tributación y Estructura de Propiedad: Los antecedentes disponibles muestran que coherentemente con la expansión de las actividades de exportación se ha producido un importante proceso de concentración de las mejores tierras en predios de tamaño

medio y medio grande. No existen evidencias de ningún tipo que permitan siquiera sugerir que en este proceso la tributación ha jugado un papel de importancia. De igual manera, ni la expansión de las actividades exportadoras ni el proceso de concentración de los suelos de mejor calidad en empresas dinámicas, se ha reflejado en incrementos de la tributación.

Lo anterior obedece como se ha señalado, a que las tasas impositivas establecidas en el sistema tributario vigente en esencia no dependen de variables como la rentabilidad, ya que prácticamente todos los agricultores están acogidos al régimen de renta presunta. En este caso la carga tributaria directa del sector permanece prácticamente fija a no mediar un reavalúo fiscal de los predios agrícolas.

Cuadro 8

Distribución Nacional de Predios por Estratos en H.E(*).

Estratos de Tamaño	No.	%	(H.E.)	%
0 - 4.99	282,288	79.7	244,050	18.0
5 - 7.99	26,235	7.4	170,910	12.6
8 - 11.99	22,920	6.4	218,030	16.1
Subtotal	332,043	93.5	632,990	46.7
12 - 19.99	11,159	3.1	167,876	12.4
20 - 39.99	7,525	2.1	209,082	15.4
40 - 79.99	3,391	1.0	183,151	13.5
más de 80	1,008	0.3	162,395	12.0
Subtotal	23,083	6.5	722,504	53.3
Total Nacional	355,126	100.0	1,355,494	100.0

H.E : Hectáreas equivalentes

Fuente: Gómez y Echenique, sobre base CIREN - CORFO, 1988

Ingresos Tributarios en Renta Presunta y Renta

Efectiva: El ejercicio de simulación al que se mencionaba anteriormente, permite mostrar que si se eliminara el régimen de renta presunta y el conjunto de las actividades agrícolas tributaran de acuerdo al régimen de renta efectiva, los ingresos tributarios por concepto de impuesto a la renta pasarían de doce a noventa y dos millones de dólares. Es interesante destacar que en este caso la mayor parte del aumento de recaudación estimado provendría de empresas agrícolas de más alta rentabilidad, en particular las del área frutícola que son como se ha dicho, las más dinámicas.

2.2.- El Gasto Público Agrícola

2.2.1.- Antecedentes Generales

En primer término cabe señalar que durante el período bajo estudio, el gasto público agrícola experimentó importantes cambios tanto en magnitud, composición y destino. Cayó drásticamente el nivel real del GPA, aumentó la inversión indirecta y se redujo la directa. Mientras tanto el gasto realizado se orientó fundamentalmente a cuatro áreas; Crédito (en condiciones preferenciales), Investigación y Transferencia Tecnológica, Regularización de la Propiedad y Desarrollo Rural.

Otro cambio de importancia se refiere al efecto de las políticas de autofinanciamiento impulsadas por el gobierno, las que acabaron reflejándose en una disminución tanto absoluta como relativa del aporte fiscal directo (pasó de los US\$ 66 millones anuales en el bienio 1979/80, a US\$ 44 millones anuales en el bienio 1987/88), y en un incremento de los recursos generados por las propias instituciones públicas del sector. Para fines del análisis se revisaron las cifras disponibles tanto para gasto público propiamente tal, como para los aportes fiscales, entendiéndose que el primer concepto corresponde a los egresos efectivamente realizados por las instituciones del sector público agrícola, en tanto que el segundo se refiere a los recursos aportados por el Tesoro Público a los organismos del sector público agrícola para el cumplimiento de sus funciones.

2.2.2.- Estructura y Significación del Gasto Público Agrícola:

Los antecedentes de que se disponen indican como ya se señaló que el Gasto Público Global experimentó reducciones de gran importancia durante el período analizado. Este proceso fue consistente con la política económica impulsada por el Gobierno, la que buscaba como se sabe, reducir el ámbito de acción de los

organismos públicos y controlar por esta vía el gasto con fines de estabilización.

En este cuadro general, el Gasto Público Agrícola (GPA), muestra también una tendencia declinante, aún cuando exhibe una recuperación entre 1979 y 1981 para caer entre los años 1982 y 1983 y finalmente recuperarse en forma leve en último trienio. En éste último subperíodo el GPA tuvo una tasa de crecimiento superior a la media nacional, lo que posibilitó que alcanzara una participación del 1.9% en el Gasto Público Global.

No obstante lo anterior, es importante destacar que recién en 1988 el GPA recuperó el nivel que tenía en 1979, el que a su vez era ya un 33% inferior al que había en 1974. Cabe aclarar además que la mayor parte del incremento que permitió que el GPA se recuperara de la forma antes descrita, corresponde a aumentos de los recursos generados por las propias instituciones.

Cuadro 9Evolución GPA y Aportes Fiscales al Sector Agrícola
(miles de millones de \$ de 1988)

	Trienio			
	86-88	83-85	80-82	77-79 ¹
Aporte Fiscal Sector (AFS)	32.1	31.8	39.3	102.0
Gasto Público Sector (GPA)	85.0	85.3	93.9	...
AFS / GPA (%)	37.8	37.3	41.9	...
AFS / AF Total (%)	0.94	1.02	1.25	...
GPA / GP Total (%)	1.89	1.79	1.53	3.10

1: Incluye pesca

Ftes. 1979-1986 : Elaboración propia, a partir de Cuentas Nacionales y Balance de la Gestión Pública.

1977-1978 : Marshall, J; 1981.

Cuadro 10Evolución y Composición del GPA 1974-1988
(mm US\$ 1988)

Año	GPA	Aporte Fiscal	Composición GPA (%)		
			Gastos Personal	Inversión Directa	Inversión Indirecta
1974	198.9	...	34.1	37.6	11.3
1975	103.6	...	48.2	25.4	20.1
1976	113.9	...	43.6	25.4	12.9
1977	113.9	...	41.3	28.1	17.6
1978	122.2	...	34.2	19.9	24.1
1979	139.8	67.3	19.8	22.9	31.3
1980	157.6	64.6	13.2	12.0	27.5
1981	109.5	49.7	20.5	10.7	30.2
1982	89.6	35.7	26.9	3.8	36.5
1983	98.8	41.0	24.4	5.2	39.2
1984	102.4	37.2	21.6	6.5	39.8
1985	127.3	44.1	16.6	7.4	39.5
1986	107.2	41.4	19.2	7.6	27.0
1987	101.2	40.2	20.9	7.2	29.3
1988	136.1	48.4	17.1	5.3	40.2

Nota: Otros componentes del GPA son : Compras de bienes y servicios, y Transferencias.

Por cuanto se refiere a la composición del GPA, éste experimentó modificaciones sustantivas. En efecto, mientras el aporte fiscal disminuía y mostraba una incidencia decreciente, los créditos preferenciales para fomento de la inversión experimentaban importantes aumentos tanto en términos relativos como absolutos, al grado de llegar a representar alrededor de un 40% del GPA total en el año 1988 en circunstancias de que en 1974 alcanzaban una participación de sólo el 11.3%.

Casi la totalidad de los recursos corresponde a créditos otorgados al sector por la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap), estimándose que el monto del subsidio implícito se situó alrededor de los US\$ 3.3 millones en 1988.

En forma paralela al incremento de la inversión indirecta vía créditos preferenciales, la inversión directa mientras tanto redujo su participación en forma notable en el gasto público cayendo ésta del 37.6% en el año 1973, a apenas el 5.3% en 1988.

El análisis del destino del GPA por su parte, muestra la situación que a continuación se describe;

Riego: Se restringió considerablemente al pasar de US\$ 20.2 millones en 1980 a US\$ 7.5 en 1987 en gran parte como consecuencia de la caída de las inversiones efectuadas por la Dirección de Riego del Ministerio de Obras Públicas. De otro lado durante 1987 se puso en vigor el programa de bonificaciones para obras de riego y drenaje cuyo desembolso ha alcanzado magnitudes importantes llegando a representar en 1988 el 14% de los aportes fiscales al sector.

Reforma Agraria: Como era previsible dadas las políticas gubernamentales en la materia, los recursos destinados a este objetivo experimentaron una drástica reducción a partir de 1973 en adelante a medida que se fué dando término a las acciones desarrolladas por organismos públicos en este campo.

Area Forestal: En el período analizado este ítem llegó a representar entre un 15 a un 20% del GPA, mientras que paralelamente se incrementaba el aporte fiscal en virtud del programa de bonificaciones para establecidas para el sector, las que implicaron egresos fiscales del orden de los US\$ 3.5 a 5.5

millones al año.

Fomento e Investigación: Esta área incrementa su peso relativo durante el período, pero ello es resultado de situaciones muy diversas que se aprecian al revisar la situación de los dos principales organismos públicos del sector; De una parte el Instituto de Investigaciones Agropecuarias, INIA, logró aumentar considerablemente su autofinanciamiento, mientras que por su parte el Servicio Agrícola y Ganadero, SAG, consiguió estabilizar su gasto anual efectivamente ejecutado en torno a los US\$ 13 millones.

Cuadro 11

Composición del Gasto Público Agrícola por Destino
(en %)

Categoría	T R I E N I O				
	1974-76	1977-79	1980-82	1984-85	1986-88
Adm. General	2.4	3.6	10.8	6.2	9.0
Riego	28.2	18.9	10.7	7.5	8.7
Ref. Agraria	19.6	9.8	0.5	-	-
Forestal	15.9	20.2	20.3	17.4	14.7
Fomento e Inv.	33.9	47.4	57.6	68.8	67.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia

3.- Conclusiones

3.1.- Balance General

Al comparar en términos reales la evolución del GPA y la tributación total, se puede apreciar que la agricultura exhibe un balance favorable en 1979, situación que se invierte en 1983, año recesivo, al mantenerse prácticamente en los mismos niveles anteriores la tributación total mientras que por otro lado el Gasto Público Agrícola caía ostensiblemente.

En 1988 en cambio, el GPA aumentó, sin llegar a retomar los niveles precedentes, y la tributación total cayó ligeramente dando como resultado un balance ligeramente favorable al sector. Este balance favorable aparece más claro al efectuar la comparación entre los aportes fiscales y la tributación directa del sector, aunque ciertamente estas cifras deben interpretarse con cautela.

Cuadro 12

Balance entre Tributación Agrícola y GPA. (millones de US\$ de 1988)

Año	GPA	Aportes Fiscales	Tributación Total (1)	Tributación Directa
1976	128.4	...	85.7	17.1
1979	150.2	71.6	139.1	62.8
1983	106.7	44.3	135.6	57.9
1988	136.2	48.4	128.1	41.6

(1) No considera impuestos indirectos a importaciones.
Fuente : Elaboración propia

La disminución de la recaudación tributaria indirecta que se advierte, sugiere la existencia de tasas de evasión no despreciables y al mismo tiempo pone de relieve las dificultades que reviste en este tipo de actividades el control del pago del IVA y lo que implica la devolución de gravámenes tributarios para la promoción de exportaciones en términos de dejar de percibir recursos tributarios.

Es importante aclarar que parte considerable de los recursos signados como gasto público agrícola, corresponden en último término a "reciclaje" de recursos financieros provenientes del propio sector, los que permiten financiar en buena parte líneas de créditos en condiciones preferenciales.

De acuerdo a lo anterior, los antecedentes de que se disponen sugieren que los factores explicativos del proceso de modernización y diversificación de la agricultura en el período bajo análisis, deben buscarse más que en la transferencia neta de recursos fiscales hacia el sector, - de por sí poco significativa como se ha visto - en factores tales como la apertura externa y la liberalización de los mercados, las medidas de estabilización comercial tipo "bandas de precios", la mayor articulación con la agroindustria y por último la inversión pública ejecutada con anterioridad al período analizado, particularmente lo que se refiere al Plan Frutícola de la Corfo de los años sesenta y las obras de infraestructura realizadas por la misma Corfo y por la Dirección de Obras Públicas.

3.2 Proposiciones

Los autores de este trabajo proponen para ser adoptado por el Gobierno, un sistema en el cual se contemplan tres regímenes diferentes de acuerdo al tipo de contribuyente. El primero es sobre la base de la renta efectiva con contabilidad completa para empresarios de predios grandes o con un nivel de ventas anuales superiores a cierto límite.

El segundo corresponde a base de renta efectiva parcial de acuerdo a una contabilidad simplificada que consiste en imputar como renta efectiva los ingresos por venta menos los gastos determinado por el pago del IVA y las remuneraciones. Este sistema correspondería a los contribuyentes de tamaño medio. Finalmente el tercer estrato se refiere a los pequeños agricultores y al sector tradicional, para los que se mantendría la opción de tributar según renta efectiva o renta presunta.

4

6

9

10

•
h

•
•

4

11

12

•

