

INT-0859

~~CEPAL (0859)~~

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

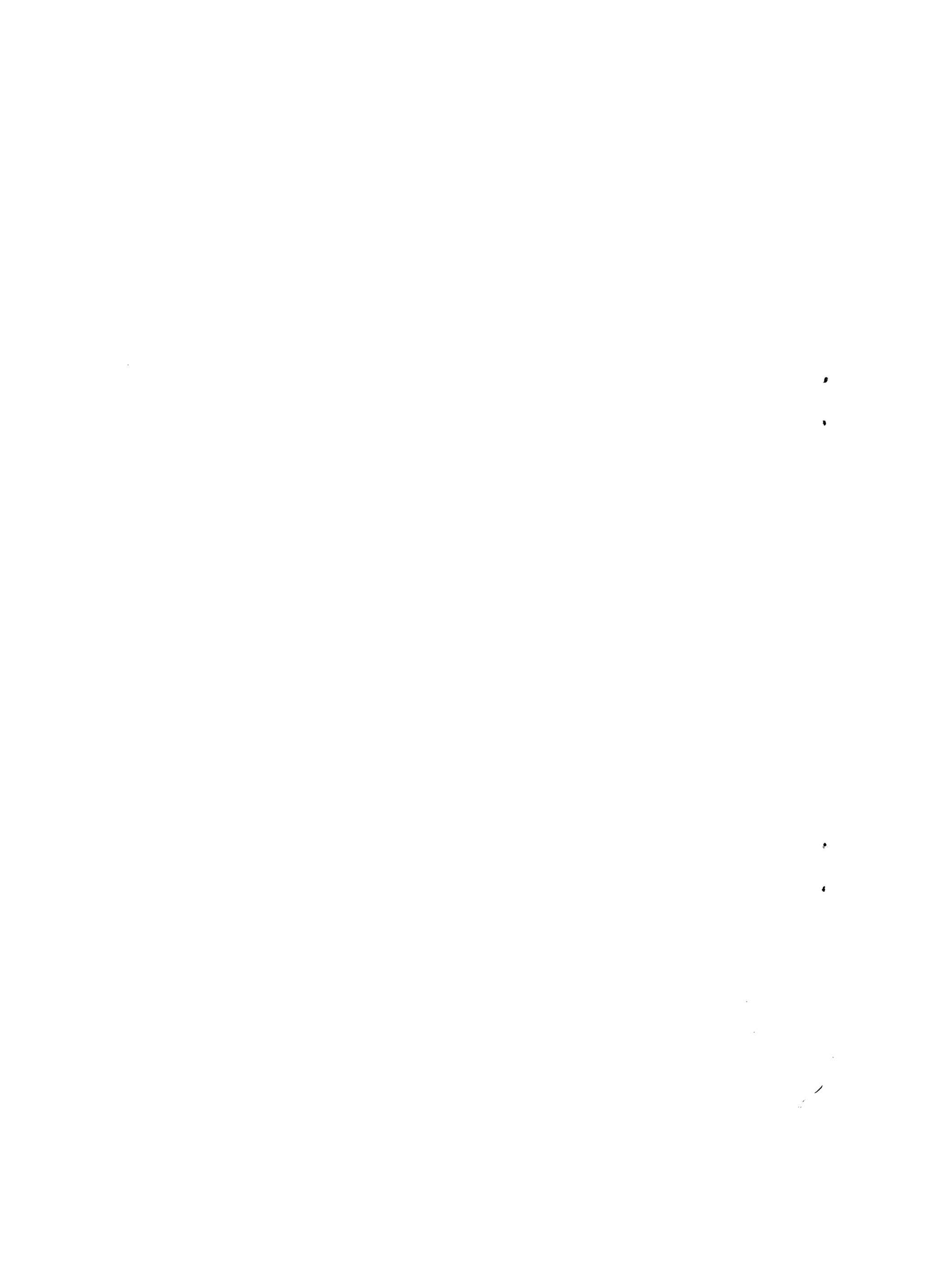


TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA
EL CASO DE URUGUAY



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





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 URUGUAY

El estudio sobre Tributación y gasto público en Uruguay fue preparado por el señor Alfredo Picerno, consultor de la División Agrícola Conjunta CPAL/FAO. Este resumen fue preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO y sometido a revisión por el autor. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la FAO.



INDICE

	<u>Página</u>
A. LA AGRICULTURA EN EL CONTEXTO NACIONAL	1
B. TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA	4
1. La tributación agrícola	4
a) Características de los instrumentos tributarios	4
b) Evolución, estructura y fuentes de la recaudación tributaria	9
c) Factores determinantes del comportamiento de la tributación agrícola	12
2. El gasto público en la agricultura (GPA)	13
a) Orientaciones para la ejecución del GPA en la agricultura	13
b) Evolución, estructura y usos del GPA	14
c) Factores determinantes del comportamiento del GPA	19
C. EFECTOS DE LA POLITICA FISCAL AGROPECUARIA SOBRE EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE LA AGRICULTURA	21
D. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS PARA EL DISEÑO DE POLITICAS	25



A. LA AGRICULTURA EN EL CONTEXTO NACIONAL

En el período en estudio, 1973-1988, la contribución del sector agropecuario uruguayo a la generación del PIB se ha mantenido relativamente estable en un 12%, con una tendencia decreciente en los últimos años. El sector pecuario predomina marcadamente en relación al sector agrícola, tanto a nivel del valor bruto de producción como del valor agregado bruto.

La contribución del sector a la ocupación directa manifiesta una tendencia declinante, desde el temprano y rápido proceso de urbanización. A pesar del bajo aporte del empleo y del producto agropecuario en el total nacional, su impacto en el sector industrial es relevante, ya que las principales agroindustrias representan casi el 40% del VAB industrial y el agro encadena casi el 50% del empleo.

Las exportaciones agropecuarias totales han decrecido en comparación con las décadas anteriores, si bien la participación de los productos agropecuarios -finales o elaborados- en el total es alta.

En cuanto a la capacidad de ahorro sectorial, el saldo neto positivo del comercio exterior agropecuario es esencial en la generación de ahorro y financiamiento para el desarrollo de la economía nacional. Sin embargo, los recursos provenientes del exterior han sido destinados principalmente a la formación de excedentes ya que la escasa inversión sectorial se ha financiado con incrementos netos de endeudamiento, transfiriendo dicho ahorro hacia otros sectores.¹

El sector provee el grueso de las necesidades de alimentos de la población, aunque existen déficits puntuales de producción que provocan importaciones justificadas por razones comerciales o financieras.

En relación a los cambios en la estructura de la tenencia de la tierra se ha observado un proceso de desaparición de predios, en especial los de menos de 50 hectáreas, reduciendo su participación en 12 puntos porcentuales durante el período 1970-1986. Esto se asocia con la expulsión de la población y de

¹ Martínez P., "El excedente financiero agropecuario del Uruguay".

trabajadores del medio rural hacia la ciudad. Sin embargo, los patrones de utilización de la tierra no se han alterado sustancialmente.

La dinámica de crecimiento de la agricultura uruguaya se caracteriza porque la producción sectorial ha permanecido estancada en una perspectiva de largo plazo, dinámica que tiene significativos matices cuando se analizan los distintos subsectores y rubros de producción. Las diferentes interpretaciones sobre este fenómeno señalan como una de las causas principales de este estancamiento la ausencia de renovación tecnológica en la base productiva agropecuaria que se traduce en el predominio de la actividad pecuaria extensiva tradicional, con baja utilización de capital y de trabajo.

Algunos rubros que hacen un uso más intensivo del suelo (agricultura, fruticultura, etc.), han mostrado mayor dinamismo que la actividad pecuaria. No obstante este dinamismo, o bien porque ha sido autocompensado (expansión de un rubro y sustitución por otro también intensivo en el uso del suelo) o bien porque no ha sido lo suficientemente intenso, no ha bastado para alterar significativamente la inercia del estancamiento pecuario. Al nivel de algunos rubros, últimamente se ha verificado un importante crecimiento: es el caso de la producción lechera, gracias a un importante proceso de renovación tecnológica. En materia de cultivos, se ha observado una reducción de las áreas totales; salvo el arroz y más recientemente la cebada cervecera, que aumentan las áreas sembradas y son precisamente los más dinámicos. En otros rubros vinculados fundamentalmente al mercado interno (maíz, girasol), los avances en rendimiento han sido poco significativos. En cambio el trigo (el cultivo más relevante en la agricultura nacional) que ha reducido en los últimos años la superficie ocupada, ha registrado un importante incremento en los rendimientos medios.

De esta forma la extensividad de la producción agraria uruguaya globalmente considerada no se ha visto modificada en su esencia en el período en estudio, no obstante la existencia de algunos polos de dinamismo. (Véase el cuadro 1.)

Quadro 1
INDICADORES TÉCNICO-ECONÓMICOS DEL SECTOR AGROPECUARIO

	1961	1966	1970	1980	1986
Número de explotaciones	86 928	79 193	77 163	68 362	56 782
Superficie total (miles de has)	16 989	16 534	16 518	16 025	15 890
Tamaño medio explotación (has)	195	209	214	234	280
Tractores	24 695	27 856	29 577	32 878	32 599
Superficie mejorada (miles de has)	610	1 030	1 242	1 475	s/inf.
Superficie mejorada (% del total)	3.6%	6.2%	7.5%	9.2%	s/inf.
Superficie agrícola fertilizada (miles de has)	73	187	263	551	s/inf.
Superficie pecuaria fertilizada (miles de has)	119	449	767	1 051	s/inf.
Superficie fertilizada (% del total)	1.1%	3.8%	6.2%	10.0%	s/inf.
Población trabajadora	210 740	191 564	181 206	159 446	152 138
Trabajadores/explotación	2.4	2.4	2.3	2.3	2.7
Hectáreas/trabajador	80.6	86.3	91.2	100.5	104.4
			1973	1980	1988
PIB agropecuario/PIB total			12.6	11.1	11.9
Valor Bruto Agrícola (%)			31.0	35.0	28.0
Valor Bruto Pecuario (%)			69.0	65.0	72.0
Valor Agregado Agrícola (%)			25.0	29.0	24.0
Valor Agregado Pecuario (%)			75.0	71.0	76.0
Participación de las principales agroindustrias en el VAP industrial (%)			-	32.1	36.8 a/
Exportaciones agropecuarias sobre el total (%)			92.0	84.0	85.0

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO

a/ 1987

B. TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA

1. La tributación agrícola

a) Características de los instrumentos tributarios

En relación al contexto jurídico e institucional de la tributación agrícola: en lo que respecta a los contribuyentes agropecuarios de los distintos impuestos se estima que son alrededor de 12 000, quienes cotizan a la Dirección General Impositiva. Desde el punto de vista de la regulación, la tributación agropecuaria está afectada por normas de tres jerarquías: Constitución de la República (C.R.), Leyes y, por último, Decretos del Poder Ejecutivo y resoluciones de éste y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Por mandato constitucional le corresponde al Poder Ejecutivo la recaudación de las rentas que conforme a las leyes deban serlo por sus dependencias y darles el destino que según aquéllas corresponda (C.R., art. 168).

La regulación legal corresponde básicamente al texto de las diferentes leyes que determinan el funcionamiento de los diversos impuestos y al Código Tributario. A nivel de la recaudación de los tributos que afectaron al sector agropecuario, el grueso de los mismos y los más significativos cuantitativamente son recaudados y fiscalizados por la Dirección General Impositiva.

A lo largo del período en estudio la tributación hacia el sector agrario uruguayo ha sufrido una serie de cambios. Esto se ha visto reflejado en la importancia relativa de cada uno de los impuestos, siendo la más importante la Reforma Tributaria de 1979 (Ley 14.948).

Los principales impuestos que afectan al sector son los siguientes:

i) El impuesto global a la renta fue establecido por la Ley 12.804 del 30 de noviembre de 1960. El monto imponible estaba determinado por una estimación de la renta neta presunta. Este impuesto es un claro antecesor de

las dos modalidades de imposición de la renta (presunta o real) que realmente han operando entre 1973 y 1988.

En este impuesto, la renta agropecuaria se determinaba sobre la base de una producción presuntiva de los suelos. Esta era valorada de acuerdo a los precios medios de venta, obteniéndose una "renta bruta" a la que se deducían, por "gastos de explotación" un 30% para así obtener la "renta neta". Esta "renta neta agropecuaria" integraba la "renta total" de la persona; y sobre la "renta gravada" se aplicaba una tasa que oscila entre 5% y 50%.

ii) El Impuesto a la Producción Mínima Exigible (IMPROME, ya derogado) gravaba el ingreso básico de la explotación determinado de acuerdo a la renta bruta presunta (pecuaria) en función del tipo de suelo y ubicación. La determinación de la renta bruta correspondiente a cada padrón en términos de carnes y lana, ésta fue elaborada por la Comisión Nacional de Estudio Agroeconómico de la Tierra (CONEAT) que integra diversas instituciones.

El ingreso bruto calculado de acuerdo a las distintas productividades y precios, ajustado para cada padrón, daba paso a la determinación del monto imponible. A la "renta" así obtenida se le aplicaban tasas por escalonamientos progresionales que variaron entre 28% y 56%, pudiéndose deducir hasta un 30% del impuesto liquidado por concepto de reinversiones.² Sin embargo, la recaudación no alcanzó la importancia que requeriría un impuesto de esta naturaleza.

iii) El Impuesto a las Actividades Agropecuarias (IMAGRO) fue promulgado por Ley 14.948 del 7 de noviembre de 1979, introduciéndosele modificaciones en 1982, 1984 y 1986.

A diferencia del IMPROME, a quien sustituyó, en el IMAGRO el monto imponible está determinado por la "renta neta presunta" a partir de la deducción a la renta bruta de los costos incurridos para su obtención, denominados rubros de deducción preceptiva.

² Se exoneraban los predios de menos de 200 hás.

En el IMAGRO se agregan las "deducciones condicionadas" que corresponden a rubros de inversión cuya deducción está condicionada al real desarrollo de mejoras específicamente establecidas por el Poder Ejecutivo y por el valor de lo realmente invertido.

La deducción se limita a un 20% del ingreso neto. La exoneración de predios se redujo a aquellos menores de 50 há. Originalmente se aplicaban tasas progresivas.

iv) El Impuesto a las Rentas Agropecuarias (IRA) surge del Decreto Ley 15.646 del 11 de octubre de 1984 y Ley 15.851 del 24 de diciembre de 1986, como alternativa al IMAGRO pero no para todos los contribuyentes. La tributación por el IRA es preceptiva por encima de ciertos niveles de ingreso y en determinados niveles es alternativo del IMAGRO.

Adicionalmente, a diferencia del IMAGRO, el IRA al gravar las rentas originadas en las actividades agropecuarias propiamente dichas incluye también las originadas en otros rubros que los pecuarios tradicionales (leche, agricultura y granja) y en actividades conexas.

La tasa a aplicar sobre la renta neta calculada es única y fija, siendo del 30%.

v) El Impuesto al Patrimonio se implantó en 1964 con carácter transitorio por un año. Desde 1967 tiene carácter permanente. En la actualidad, la incidencia del sector agropecuario en este impuesto es muy relevante dado el alto peso que tienen los inmuebles rurales en el total de activos gravados.

El monto imponible está constituido por el patrimonio gravado, equivalente al patrimonio neto determinado por la diferencia entre el activo y el pasivo fiscalmente ajustados, deducido el mínimo no imponible. La imposición es progresiva determinándose los pasivos en forma real y los activos en forma presunta o real según los ítems.

La entrada en vigencia de los valores reales bases determinó un aumento muy abrupto del valor medio de la hectárea por lo que se dispuso un procedimiento de adopción transicional de los nuevos valores reales. Como los determinantes del activo se avalúan en forma ficta sobre el valor de la tierra, este impuesto grava, indirectamente, la tenencia de este activo.

vi) La contribución inmobiliaria rural es un impuesto, de corte territorial, cuyo hecho imponible está constituido por la propiedad de la tierra. El sujeto pasivo es el propietario de la misma y el monto imponible es el 100% del "valor real", aplicándose tasas únicas. Su recaudación y destino es departamental, la competencia para su fijación es nacional.

vii) Existen además otros impuestos directos de menor importancia, como son el impuesto de enseñanza primaria, el impuesto para la vivienda rural insalubre, y a los arrendamientos rurales.

viii) El Impuesto al Valor Agregado (IVA) se trata de un impuesto indirecto que desde fecha reciente (1987) afecta además de insumos a los productos del sector. Son sujetos pasivos del mismo los contribuyentes del IRA o el IMAGRO. En la actualidad se observa una tasa básica del 21% sobre insumos, existiendo algunas exoneraciones o aplicaciones de tasa reducida. Se han implementado mecanismos de devolución de dicho impuesto a los productos exportados.

ix) En relación a los impuestos que afectan al comercio exterior, se dan en dos niveles: aranceles a las importaciones y detracciones o retenciones a las exportaciones. En cuanto a los impuestos a las importaciones como aranceles y tarifas, se ha gravado directamente al sector a través de la imposición sobre bienes de capital e insumos. La tendencia en estos años ha sido a la reducción de la importancia de estos gravámenes. En cuanto a los impuestos a las exportaciones, los productos históricamente gravados han sido los de origen pecuario, como carne, cuero, y lanas. Los criterios de aplicación y los montos han variado en el tiempo. En la primera fase del período se consignaba un mínimo de un 0.01%, y entre un 25% y un 50% como máximo. En la actualidad este valor alcanza hasta un 15% del producto exportado en moneda nacional. Este

impuesto en algunos casos tuvo destinos específicos, como por ejemplo financiar el subsidio a los fertilizantes, sin embargo, los cambios de política han venido definiendo que el objetivo central de este impuesto, sea el de satisfacer las necesidades fiscales del gobierno. Su mantención obedece a que se trata de un impuesto de difícil evasión, alto rendimiento y bajo costo de recaudación.

Otros impuestos indirectos que afectan el sector son el impuesto específico interno (IMESI), el cual ha cobrado creciente importancia, al gravar los combustibles, el impuesto a la enajenación de bienes agrícolas y el impuesto para el fondo nacional de silos, entre otros.

En relación a las medidas de políticas macroeconómicas que estimulan, eliminan o neutralizan los efectos de los impuestos agrícolas, pueden mencionarse:

i) la política cambiaria afecta los valores de exportación, y por lo tanto en buena medida determinan la formación de precios internos. La evolución del tipo de cambio, altera la traducción de dichos valores en moneda local, y el alejamiento o acercamiento a los valores de paridad.

La subvaluación del tipo de cambio en relación a estos "valores de paridad" determinó en general un efecto neto negativo sobre el ingreso del sector: entre 1973 y 1976 el país presentó una ligera subvaluación del tipo de cambio que se acentuó notoriamente entre 1977 y el fin de la fijación preanunciada del tipo de cambio en 1982. Luego se tiende a una situación de tipo de cambio más estable y real a excepción de una ligera sobrevaluación de la divisa acontecida en el bienio 1984/85.

ii) La política crediticia tanto por los montos de financiamiento, como por las tasas de interés y procedimientos de reajuste aplicados, constituye un elemento relevante en la realización y circulación del excedente del sector. El crédito oficial operó como un "cuasi subsidio" hasta 1979 en virtud de su tasa negativa. Sin embargo, en el período 1980/82 se genera un nivel de

endeudamiento muy elevado determinado por la combinación de efectos de altas tasas de interés y depresión de los precios de los productos.

En relación a la política de comercialización la administración oficial de los precios de los productos y en particular el nivel de protección de los mismos no sólo determina la existencia de transferencias sino que además afectan indirectamente el rendimiento de diferentes gravámenes; la fijación administrativa del precio de la carne al productor es el ejemplo más notorio de esta situación.

b) Evolución, estructura y fuentes de la recaudación tributaria

En cuanto a la evolución de la tributación, los ingresos fiscales sufrieron una reestructuración a través de la cual los impuestos indirectos ganaron significación frente a los directos. La inspiración de la norma es tender hacia una estructura tributaria simplificada, con pocos tributos de base amplia.³ A nivel del conjunto de la economía, los ingresos tributarios representaron un valor variable del producto bruto. Estos valores oscilaron entre un mínimo de 19.1% a 21.9% en 1984 y un máximo del 23.4% a 27.6% en 1988 del producto en función si éste se mide a precios de mercado o a costo de factores.

Al revisar la evolución del sistema impositivo se observa que la presión fiscal sobre el sector agropecuario ha presentado una tendencia ligeramente decreciente. La presión promedio del primer quinquenio del periodo fue de 25%, en los siguientes seis años descendió a 20% y en el último quinquenio se ubicó en 21%. En consonancia con lo anterior y con el hecho de que el sector absorbió menos que proporcionalmente en relación al resto de la economía la expansión del IVA como una de las bases del sistema tributario, la contribución de la recaudación agropecuaria al total de la recaudación mostró una clara tendencia descendente. (Véase el cuadro 2.) Los tributos de carácter nacional, que constituían prácticamente la totalidad de la recaudación en 1973, ceden en

³ Los Decretos-Ley Nos. 14.252 (1974), 14.416 (1975), 14.948 (1979) y 15.294 (1982) pautaron la evolución de la estructura tributaria en la dirección señalada.

Cuadro 2

URUGUAY: RECAUDACION TRIBUTARIA AGRICOLA Y TOTAL

(En millones de nuevos pesos de 1978)

a) Recaudación total

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
I- Impuestos a las rentas	399.4	382.6	359.1	450.2	500.8	563.8	616.6	668.1	672.4	476.1	581.9	310.1	360.3	388.9	305.0	544.3
1. De las personas	267.5	220.4	178.4	183.9	183.8	148.7	123.7	199.9	46.9	16.4	41.3	30.5	61.9	42.1	31.6	61.1
2. De las empresas	131.9	162.2	230.7	264.3	317.0	415.1	492.9	668.2	625.5	459.7	460.6	279.7	298.5	346.8	433.5	502.9
II- Impuestos al capital	463.2	464.7	480.0	614.2	648.3	686.3	684.4	662.0	776.1	731.9	670.1	476.0	600.9	711.7	895.0	887.9
1. A la tenencia de capital	285.2	266.2	289.8	416.6	433.0	464.5	409.1	520.6	602.1	641.7	610.7	400.3	537.5	639.0	733.3	733.3
2. A la transferencia de capital	178.0	198.5	190.2	197.6	215.3	221.8	275.3	141.4	174.0	90.1	59.4	75.7	63.5	72.7	141.7	134.7
III- Impuestos al gasto	2384.6	2595.6	2691.3	2742.9	2988.8	3110.8	3143.8	3472.5	3755.0	3074.4	2708.1	2803.5	3140.7	3281.9	3766.1	4759.0
1. Genéricos	1323.6	1540.8	1537.6	1648.7	1751.6	1878.6	1908.8	2149.0	2404.1	1905.4	1529.4	1609.8	1762.9	1853.4	2159.5	2486.8
2. Específicos	1060.9	1054.8	1153.6	1094.3	1237.2	1232.2	1234.9	1323.4	1350.9	1168.9	1178.7	1193.6	1377.8	1428.5	1606.6	2272.2
IV- Impuestos al comercio exterior	809.0	568.1	389.8	571.5	685.7	619.5	1038.5	1111.5	953.0	656.2	736.3	623.3	619.8	796.4	798.8	818.1
1. Importación	352.2	345.3	360.1	538.8	673.6	606.3	1028.4	1109.5	952.1	656.2	435.7	517.5	566.9	733.8	764.1	780.8
2. Exportación	456.8	224.7	29.7	12.7	12.1	13.1	10.1	2.0	0.8	0.0	300.6	105.8	53.0	62.6	34.7	37.3
V- Aportes al Banco Previsión Social	2059.4	1928.3	1797.8	2073.1	1953.1	2240.8	2212.2	1791.5	1744.2	1712.1	1770.3	1595.2	1809.0	2078.7	2331.4	2443.6
VI- Otros	405.0	357.5	406.0	502.3	452.7	438.6	366.2	305.3	273.5	287.1	246.1	154.2	154.8	227.0	278.7	293.4
VII- Subtotal	6520.5	6296.9	6123.9	6954.2	7229.4	7639.7	8061.6	8210.9	8174.2	6937.7	6632.2	5962.3	6687.7	7484.4	8575.0	9768.0
VIII- Devolución impuestos, reintegros, etc	0.0	0.0	-292.1	-570.3	-545.1	-526.7	-429.7	-540.9	-411.4	-554.8	-456.6	-398.9	-322.0	-333.7	-391.4	-457.3
IX- TOTAL NETO	6520.5	6296.9	5831.8	6383.9	6684.3	7133.0	7631.9	7670.0	7562.8	6382.8	6175.7	5563.4	6365.7	7148.9	8183.5	9310.7

Fuente: Elaborado por el autor con información de B.C.U., O.P.P., D.B.I. y otros

b) Recaudación agropecuaria

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
I- Impuestos a las rentas	185.3	174.1	104.4	151.7	165.1	142.3	109.2	179.9	28.1	1.1	0.5	11.2	107.4	132.2	169.5	164.8
1. De las personas	185.3	174.1	104.4	151.7	165.1	132.3	109.2	179.9	28.1	1.1	0.5	0.1	35.3	17.2	31.0	39.5
2. De las empresas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	11.1	72.1	115.0	138.6	125.3
II- Impuestos al capital	182.5	224.1	205.2	248.2	257.7	240.1	236.9	188.6	186.1	157.0	152.2	139.8	174.4	232.2	368.5	349.6
1. A la tenencia de capital	77.8	90.1	87.2	125.4	130.7	111.1	85.9	106.1	117.4	113.5	100.0	71.9	117.8	168.7	286.2	278.2
2. A la transferencia de capital	104.7	134.0	118.0	122.8	127.0	129.0	151.0	82.4	68.7	43.5	52.2	67.9	56.6	63.5	82.3	71.4
III- Impuestos al gasto	248.6	268.8	263.4	240.7	230.8	234.0	219.5	157.1	176.6	157.7	199.0	213.6	220.5	176.2	170.9	188.6
1. Genéricos	158.6	176.1	165.1	144.4	148.1	163.0	148.6	85.2	93.4	83.8	105.8	111.1	117.3	96.4	93.3	100.4
2. Específicos	90.0	92.7	98.3	96.4	82.7	71.1	70.9	71.8	81.2	73.9	93.2	102.6	103.2	79.8	77.6	88.2
IV- Impuestos al comercio exterior	526.5	294.8	101.9	82.3	73.1	65.8	64.8	55.3	60.5	54.0	367.1	176.1	124.7	119.3	89.7	98.7
1. Importación	70.6	70.6	72.6	69.6	61.0	52.6	54.7	53.3	59.6	54.0	66.5	70.4	71.7	56.7	55.1	61.4
2. Exportación	455.8	224.2	29.3	12.7	12.1	13.1	10.1	2.0	0.8	0.0	300.6	105.8	53.0	62.6	34.7	37.3
V- Aportes al Banco Previsión Social	52.7	68.7	51.7	61.7	62.2	70.0	67.7	9.5	1.9	0.2	34.6	36.2	42.1	36.8	74.1	77.6
VI- Otros	3.9	3.5	4.4	4.8	4.7	4.5	3.7	3.1	2.7	2.9	2.4	1.5	1.6	2.3	2.8	3.0
VII- Subtotal	1199.5	1034.0	731.0	789.6	793.5	746.7	701.8	593.4	453.9	372.9	753.7	578.4	470.7	699.0	875.6	882.3
VIII- Devolución impuestos, reintegros, etc	0.0	0.0	-35.6	-47.7	-37.6	-38.7	-30.7	-22.9	-21.0	-26.1	-106.3	-67.1	-57.4	-76.4	-95.7	-115.3
IX- TOTAL NETO	1199.5	1034.0	695.4	741.9	755.9	708.0	671.1	570.5	432.9	346.9	647.5	511.3	413.4	622.6	779.9	767.0

Fuente: Elaborado por el autor con información de B.C.U., O.P.P., D.B.I. y otros

- a/ IMAGRO, IMPROME, arrendamientos rurales.
- b/ IRA, IMEBA
- c/ patrimonio, contribución inmobiliaria rural, patente vehículos, otros.
- d/ transmisiones inmobiliarias, enajenación de vehículos, IMESI automotriz.
- e/ IVA, único a la actividad bancaria, timbres y sellos.
- f/ combustibles líquidos, IMESI combustibles, a los lubricantes, IMESI lubricantes.
- g/ derechos y recargos
- h/ detracciones y retenciones.

importancia en favor de los departamentales que desde 1979 representan en promedio el 20% de la recaudación. Por su parte, los impuestos sobre las rentas muestran un techo en su participación en los mismos del orden del 18%. La imposición indirecta tiene en todo el período una alta participación.

La simulación de la recaudación tributaria frente a cambios en los niveles de ingresos de las empresas rurales y los niveles de precios de productos permitió estimar un coeficiente de elasticidad tributaria global como así también los correspondientes coeficientes de elasticidad respecto a cambios en el nivel de precios y en el nivel de ingresos.

Los resultados obtenidos muestran un buen ajuste de la regresión, un coeficiente de elasticidad precio prácticamente unitario y muy significativo y un coeficiente de elasticidad ingreso de 0.5 pero con escasa significación estadística. Para el período 1973/82 se constata una situación similar que para el conjunto del período, esto es, un buen ajuste de la regresión, una elasticidad precio de 0.86 significativa y una elasticidad ingreso de 0.58 no significativa. Por su parte para 1983/88 los resultados muestran cambios de significación: en tanto la elasticidad precio se mantiene (0.85) aumenta notoriamente la elasticidad ingreso (5.28) aunque su significación es escasa. Los resultados muestran un sistema tributario con elasticidad global unitaria para el conjunto del período.

Un análisis sintético indicaría que la elasticidad-ingreso de la recaudación debió haber sido afectada negativamente por el predominio de las tasas proporcionales frente a las progresivas en el IMAGRO y el IRA, efecto que puede haber sido parcialmente compensado por el aumento de la progresionalidad en las tasas del patrimonio. Esto es así pues en tanto existan tasas progresionales, la mejora del ingreso real implica una mayor recaudación absoluta. Por último puede señalarse que los períodos de subvaluación del tipo de cambio debieron haber afectado negativamente la elasticidad-precio, en tanto la recaudación sobre el comercio exterior habría evolucionado con menor intensidad que el nivel de precios internos, de haber sido constantes las tasas.

En cuanto a la consideración subsectorial de esta recaudación se observa que el sector agrícola ha soportado una presión fiscal inferior a la del pecuario con mayor importancia de los impuestos indirectos internos.

c) Factores determinantes del comportamiento de la tributación agrícola

En términos cualitativos, son diversos factores los que han determinado el comportamiento y estructura de la tributación agropecuaria. Debe afirmarse que la conducción de la propia política tributaria ha jugado un rol determinante en esta evolución. Los elementos explicativos de estas variaciones surgen de la conjunción de las políticas macro con las sectoriales en el contexto de la evolución de la economía. En especial debe citarse el cambio en la orientación doctrinaria de la tributación, la variación en las necesidades fiscales del Estado y la evolución del propio sector.

Para analizar la tributación fue necesario efectuar una serie de estimaciones generales y establecer "modelos" cuantitativos que reflejen la incidencia que distintas variables pueden haber tenido en la magnitud de la recaudación.

En líneas generales las diversas regresiones simples planteadas (en relación a ingreso, precio de la tierra, relación insumo-producto pecuaria y general del sector dieron malos resultados. El valor más relevante del R al cuadrado se obtuvo en el caso de la regresión contra el precio de la tierra retardado un año. La estimación indica que la evolución del nivel de precios del sector juega un papel más relevante que el nivel de producción. La regresión que incluye al producto mejora sensiblemente al incluirse un variable "dummy" que refleje la situación "anormal" de los años 1980 a 1982.

Por último, cabe consignar que las discontinuidades en la evolución de los principales impuestos que recaen sobre el sector impiden la realización de un análisis de tipo individual referido a los factores que determinan la evolución de su recaudación.

2. El gasto público en la agricultura (GPA)

a) Orientaciones para la ejecución del GPA en la agricultura

Los énfasis de las intervenciones directas del Estado uruguayo en relación a la agricultura se han centrado en torno a las siguientes áreas: generación y transferencia de tecnología; implementación de planes y programas de sanidad animal y vegetal; construcción de infraestructura vial; implementación de diversos programas denominados de "desarrollo", algunos de los cuales en su origen tenían cierta autonomía, que posteriormente se incorporan a la estructura formal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y que han operado básicamente apoyados en el crédito y la asistencia técnica.

En lo que respecta a la regulación normativa del gasto público, la misma se establece en tres niveles: constitucional, legal y de normas jurídicas de menor jerarquía. En el marco legal la Ley de Presupuesto, como la de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal juegan un rol central en la regulación del gasto público.

En cuanto a la ejecución del GPA, las principales funciones y cometidos correspondientes a las distintas instituciones y agentes identificados como más relevantes son:

a) Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca: tiene funciones relativas a la generación y transferencia de tecnología, contralor del funcionamiento de buena parte del marco de regulaciones del sector, etc.

b) Instituto Nacional de Colonización: tiene a su cargo la ejecución de la política de tierras, tanto en lo que respecta a la obtención de las mismas como el apoyo a sus nuevos propietarios.

c) Banco de la República Oriental del Uruguay: es el banco comercial del Estado, teniendo una importancia significativa en la plaza uruguaya. Administra el crédito oficial hacia el sector.

d) Universidad de la República: forma cuadros técnicos, realiza actividades de extensión y generación de tecnología.

Respecto de las dificultades más relevantes en la ejecución del gasto público en agricultura son generalmente inherentes al conjunto del gasto público, si bien pueden adquirir ribetes propios en función de la especificidad de las actividades desarrolladas.

b) Evolución, estructura y usos del GPA

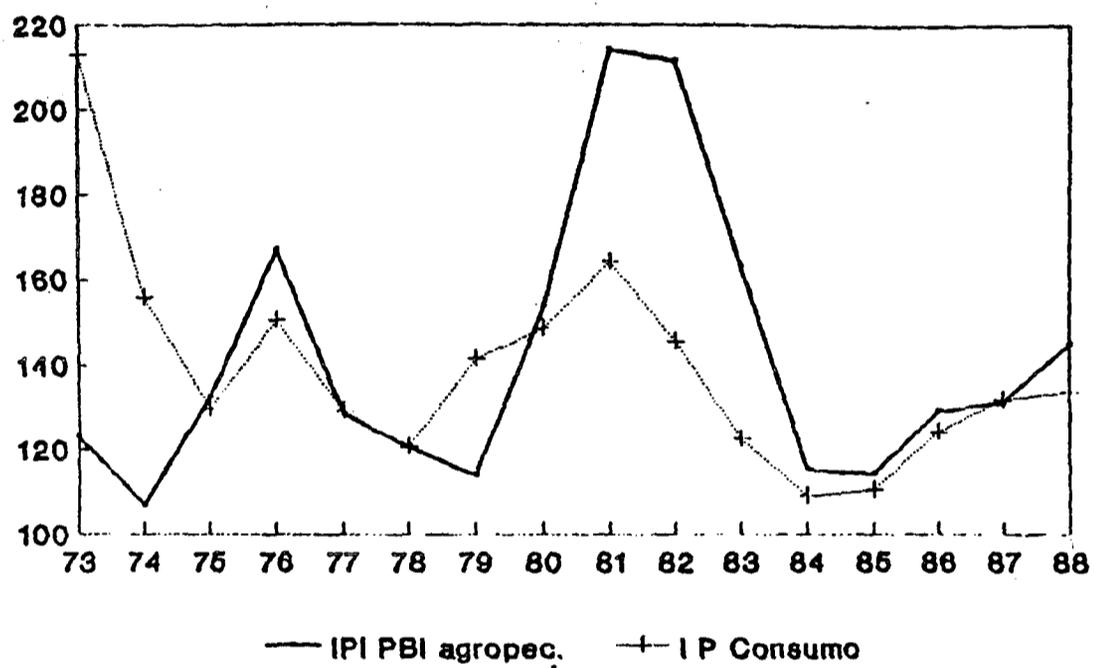
El gasto público en el agro ha sido irregular durante el período (véase el gráfico 1), manteniéndose en un rango de entre el 3% y el 7% del valor agregado bruto subsectorial. El período más expansivo fue 1981-83, cuando se alcanzó el 6.6% del valor agregado bruto.

La imputación sectorial del gasto, si bien primaria, confirma diversas evidencias disponibles en el sentido que en términos del gasto total el grueso del gasto sectorial corresponde a la actividad pecuaria. El gasto en el subsector pecuario cayó, entre 1973 y 1988 de un 63% a un 59% del GPA, en tanto que el agrícola subió de un 37% a un 41%. Sin embargo, en términos relativos al valor agregado por cada subsector, la situación se invierte teniendo mayor significación el gasto en la agricultura que en el subsector pecuario; este último es del orden del 3% y en el agrícola en torno al 7%.

Los gastos pueden, a su vez, clasificarse según su discriminación en gastos corrientes y de capital, separándose dentro de los primeros, los correspondientes a salarios y otros, en tanto que en el rubro capital, que incluye las inversiones, se observa que las referidas al desarrollo infraestructural de los servicios al sector son las que explican el grueso del componente gasto de capital.

Puede apreciarse también la alta participación del componente de gastos corrientes en el total de gastos, en particular en los primeros años del período. Sin embargo, la disminución de la participación del componente salarial ha significado que la inversión haya crecido relativamente hacia el final del período. (Véase el cuadro 3.)

Gráfico 1
GASTO PUBLICO EN AGRICULTURA
(Millones de nuevos pesos de 1978)



Cuadro 3

URUGUAY: EVOLUCION DEL GPA

(En millones de nuevos pesos)

Año	Corrientes						Capital		Total
	Salarios		Otros		Subtotal		Millones de N\$	%	Millones de N\$
	Millones de N\$	%	Millones de N\$	%	Millones de N\$	%			
1973	9.0	47.0	9.7	50.0	18.7	97.0	0.6	3.0	19.2
1974	15.4	62.0	5.1	20.0	20.4	82.0	4.5	18.0	4.5
1975	28.4	76.0	5.4	14.0	33.4	90.0	3.8	10.0	37.6
1976	44.9	68.0	13.1	20.0	58.0	88.0	7.8	12.0	65.9
1977	62.1	70.0	15.3	17.0	77.4	87.0	11.9	13.0	89.3
1978	93.8	78.0	16.2	13.0	110.0	91.0	10.7	9.0	120.6
1979	153.1	65.0	56.7	24.0	209.7	89.0	26.6	11.0	236.3
1980	255.8	63.0	87.6	22.0	343.4	85.0	62.1	15.0	405.5
1981	370.7	62.0	169.6	28.0	540.4	90.0	59.5	10.0	599.9
1982	437.5	69.0	125.7	20.0	563.2	89.0	70.2	11.0	633.4
1983	533.4	67.0	166.3	21.0	699.7	88.0	95.3	12.0	795.0
1984	703.0	64.0	240.9	22.0	943.9	86.0	154.5	14.0	1 098.5
1985	1 193.8	62.0	508.8	27.0	1 702.7	89.0	214.9	11.0	1 917.0
1986	2 304.0	61.0	824.4	22.0	3 128.4	82.0	676.0	18.0	3 804.3
1987	3 827.4	56.0	1 346.2	20.0	5 173.7	78.0	1 441.2	22.0	6 614.9
1988	6 380.0	59.0	2 150.0	20.0	8 530.0	79.0	2 338.6	22.0	10 868.6

La estructura funcional se estimó y muestra situaciones diferenciales según períodos. Los ítems de mayor importancia son: la actividad de contralor y administración de servicios y programas de sanidad animal, que representan casi el 50% del gasto total. Otros ítems de importancia son las actividades de colonización y servicios a la producción propiamente tales.

La elaboración de políticas y estadísticas, si bien representa siempre un bajo porcentaje del gasto total, a lo largo del período, se reduce en términos relativos en un 50%. El gasto en materias forestales ocupa una fracción ínfima del total del gasto.

Durante el período, se reduce la importancia del subconjunto de actividades referidas a la generación y transferencia de tecnología, la elaboración de políticas y estadísticas y al funcionamiento de planes de desarrollo, esto es aquéllas que suponen una intervención directa estatal más marcada. Por el contrario, se expande el gasto principalmente a los programas de sanidad animal, se mantiene el ítem colonización y servicios al sector.

Por su parte, la evolución del gasto sectorial en términos relativos al producto sectorial muestra una ligera tendencia decreciente. En esta tendencia la excepción está constituida, como ya se dijo, por el período 1981-83 en que convergen tanto una notable expansión del gasto con descenso del producto sectorial.

En lo que respecta a las subvenciones agrícolas, en primer lugar están las exoneraciones de impuestos, que de cierta forma ya fueron abordados en el punto correspondiente.

En cuanto a las subvenciones a los precios de los insumos han beneficiado principalmente a los fertilizantes, dispuesto en el Plan de Desarrollo Agropecuario. Este subsidio ha tenido variaciones durante el período pero mientras estuvo vigente hasta 1978 fue de gran importancia.

No es imposible cuantificar las subvenciones implícitas establecidas por la vía de la fijación de precios a los servicios públicos: transporte (a través de las líneas ferroviarias de la Administración de Ferrocarriles del Estado); almacenaje de granos; electricidad rural; otros servicios de apoyo a la producción (aplicación área de agroquímica, servicios de contralor y análisis).

En la fijación de las tarifas de los servicios mencionados no se han establecido subsidios explícitos significativos. Lo que sí es posible constatar, según el período y servicio que se analice, es la fijación de tarifas, las que no cubrirían cabalmente el costo de prestación del servicio, lo que en la práctica implica una suerte de subsidio encubierto en el valor del servicio.

En cuanto a la subvención a través del precio de los productos, entre 1973 y 1982 el Estado intervino en la compra de tres rubros agrícolas: el trigo (en forma ininterrumpida), la soja (en las zafra 1973/74 y 1976/77) y sorgo (desde la zafra 1972/73 inclusive hasta 1976/77) y pese a no establecer la vigencia de subsidios explícitos, se verifica la existencia de transferencias. A nivel de los productos pecuarios, los principales -carne y lana- no sólo no han existido subvenciones sino que ambos productos fueron objeto de significativas transferencias a través de la fijación administrativa de precios y otras medidas.

La subvención a través del costo del crédito se ha dado en virtud de las tasas de interés reales que han tenido comportamientos disímiles entre 1973 y 1988. Resulta claro que hasta 1980 inclusive el crédito oficial hacia el sector operó globalmente considerados tanto el sector como el crédito, como un subsidio a la producción agropecuaria. A partir de esa fecha la tasa de interés real ha alcanzado valores positivos.

Otras subvenciones son los reintegros de estímulo a las exportaciones no tradicionales, como granos, aceites, lácteos y lanas, estas medidas operaron hasta 1982. También operó un mecanismo de devoluciones de impuestos indirectos a la exportación.

Por último, es interesante revisar lo que ha ocurrido con las transferencias netas entre el sector agropecuario y el resto de la economía. En general, durante todo el período, salvo a partir de la post-crisis el sector transfirió excedentes netos. (Véase el cuadro 4.) Durante el primer subperíodo (1973-80) las tasas del crédito resultaron negativas en términos reales, favoreciendo al sector. Sin embargo, el retraso cambiario fue desfavorable para el sector, llegando a un punto culminante durante el trienio 1980-82. En síntesis, lo que se observa de la evolución de las transferencias es una tendencia clara a reducir los efectos discriminantes entre sectores de la economía, de forma tal que si ellas ocurren son más bien marginales.

Cuadro 4

ESTIMACION DE TRANSFERENCIAS HACIA Y DESDE EL SECTOR COMO
PORCENTAJE DE LA RECAUDACION CORRIENTE DE CADA AÑO

(En porcentajes)

	Por tipo de cambio	Por crédito	Por fijación de precios a/	Total
1973	41.0	-26.0	14.0	29.0
1974	20.0	-26.0	13.0	8.0
1975	21.0	-38.0	32.0	15.0
1976	29.0	-13.0	33.0	49.0
1977	58.0	-17.0	18.0	59.0
1978	70.0	02.0	19.0	86.0
1979	86.0	-25.0	-6.0	55.0
1980	208.0	-14.0	-8.0	186.0
1981	309.0	18.0	-9.0	318.0
1982	279.0	51.0	-8.0	321.0
1983	9.0	14.0	0.0.	24.0
1984	-20.0	22.0	0.0	2.0
1985	-32.0	6.0	0.0	-26.0
1986	0.0	-5.0	0.0	-5.0
1987	11.0	s/inf	0.0	
1988	5.0	s/inf	0.0	

c) Factores determinantes del comportamiento del G.P.A

Como hipótesis global se puede señalar que entre 1973 y 1988 se consolida lo que en líneas generales se denomina como el tránsito de un modelo "intervencio-desarrollista" a un modelo "liberal-aperturista".

La política general en cuanto al gasto público, en el período de referencia, se orientó hacia la reducción de su importancia en relación al producto, al abatimiento del déficit fiscal, al fortalecimiento de las funciones primarias del Estado y al aumento de la participación de la inversión en el total del gasto.

Desde el punto de vista de la magnitud absoluta del gasto puede señalarse que hasta finales de la década de los años setenta se produjeron avances en el

sentido de los objetivos planteados y en particular en la disminución del gasto total. Estos cambios se reflejan con claridad en el gasto agrícola.

Posteriormente, la política macroeconómica de finales de los años setenta en particular por la alteración de los precios relativos y la aceleración en el crecimiento del producto total explicaron gran parte del crecimiento del gasto en el bienio 1981/82 asociados con fuertes déficits en la gestión corriente, expansión del gasto interno, aumento de significación en el volumen de intereses por concepto de deuda (incluyendo el denominado parafiscal originado en el pago del servicio de deuda por la operación de compra de carteras y asistencia financiera para los programas de vivienda). Este crecimiento del gasto público total se refleja también en el gasto sectorial.

Luego del ajuste procesado en 1983/84 y a la par de la recuperación del producto nacional verificada a partir de este último año y de las cuentas fiscales se expandieron nuevamente los gastos, aunque de manera más atenuada. Esta situación también se refleja en el gasto sectorial.

En relación a los factores específicos, que de alguna forma es eficiencia y eficacia del GPA, hay que considerar los siguientes:

i) En el primer nivel debe hacerse referencia a dos aspectos estrechamente relacionados: los problemas de eficiencia en la gestión pública en términos generales y la ausencia de una programación de mediano y largo plazo para la gestión pública y por ende para el gasto público.

ii) En segundo lugar puede citarse la excesiva rigidez existente para la reasignación autónoma por parte de las distintas Unidades Ejecutoras de partidas entre rubros diferentes.

iii) En tercer lugar corresponde rescatar el problema de los denominados "ingresos extrapresupuestarios". Es ésta un área de recursos significativos en algunos casos puntuales, que ha sufrido variantes en el período en estudio y cuya regulación no está completa.

C. EFECTOS DE LA POLITICA FISCAL AGROPECUARIA SOBRE EL
CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE LA AGRICULTURA

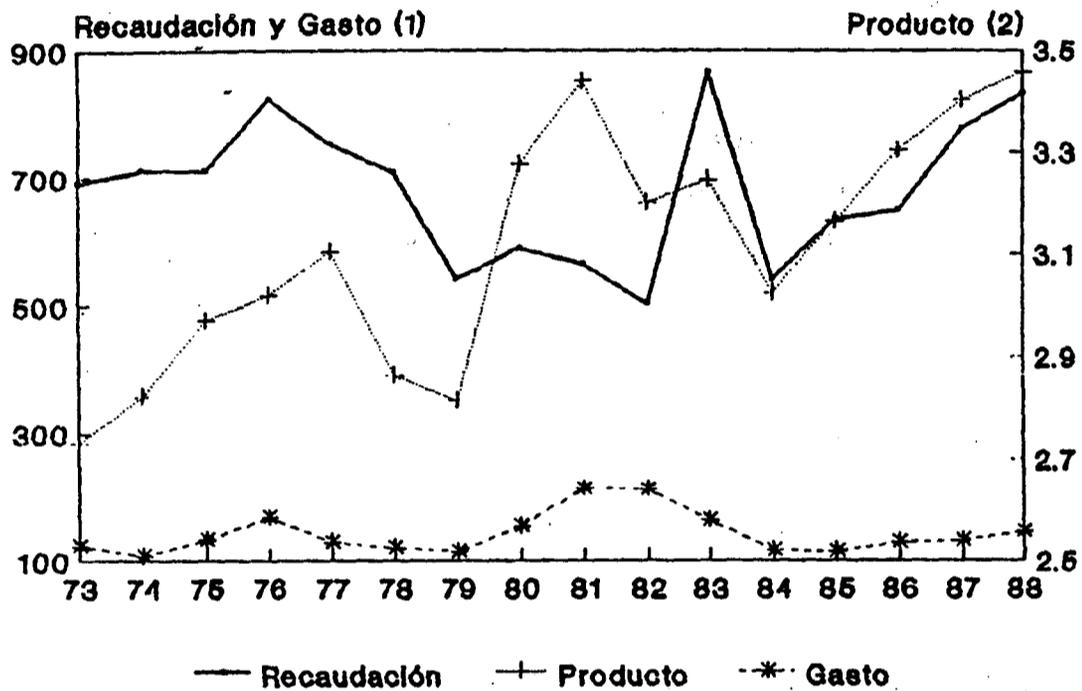
Respecto a este capítulo, es importante consignar que a la luz de los nuevos enfoques que se le ha dado al modelo económico, la asociación entre gastos y recaudación tributaria se va haciendo cada vez más débil, y que en muchos casos es de hecho inexistente. (Véase el gráfico 2.) Si bien es probable que exista cierto patrón similar entre la evolución del producto de la recaudación, eventualmente con un rezago en el gasto, las razones de esta dinámica parecen ser más de tipo inercial que producto de un objetivo explícito de política. Dicho de otra forma, lo que ocurre es que la orientación que se le dé en una u otra coyuntura al instrumento "política tributaria" dice relación con las necesidades fiscales del gobierno como un todo y del sistema económico que administra, y no fundamentalmente con las particulares necesidades del sector agropecuario; por otra parte, análogamente con el gasto sectorial sucede que éste responde a la política global y no a una estrategia endógenamente definida a nivel del sector agropecuario.

Para el análisis de la incidencia de la tributación sobre la dinámica del sector puede plantearse una discusión en tres niveles: a) cuáles han sido los rasgos centrales de esa dinámica; b) qué factores explican o se asocian en general con estos rasgos; y c) qué rol concreto y qué incidencia específica pudo haber tenido la tributación en los mismos.

Los rubros que han mostrado en el período bajo análisis un mayor dinamismo (cebada cervecera, arroz, lechería, citrus, avicultura, caña de azúcar en el norte del país, ciertas producciones granjeras) explican el mismo en base a un conjunto de factores más o menos comunes. Estos refieren a: fuerte integración vertical del complejo agroindustrial, con o sin participación de los productores agropecuarios en el control de la fase industrial del complejo que es el núcleo del mismo en el sentido de su capacidad de determinación de la dinámica del conjunto; desarrollo de actividades de generación y/o adopción de tecnología en forma endógena al complejo; desarrollo crecientemente exportador, aunque en algunos casos el mercado interno continúa desarrollando un rol importante, con apoyos estatales en la búsqueda de mercados y en la

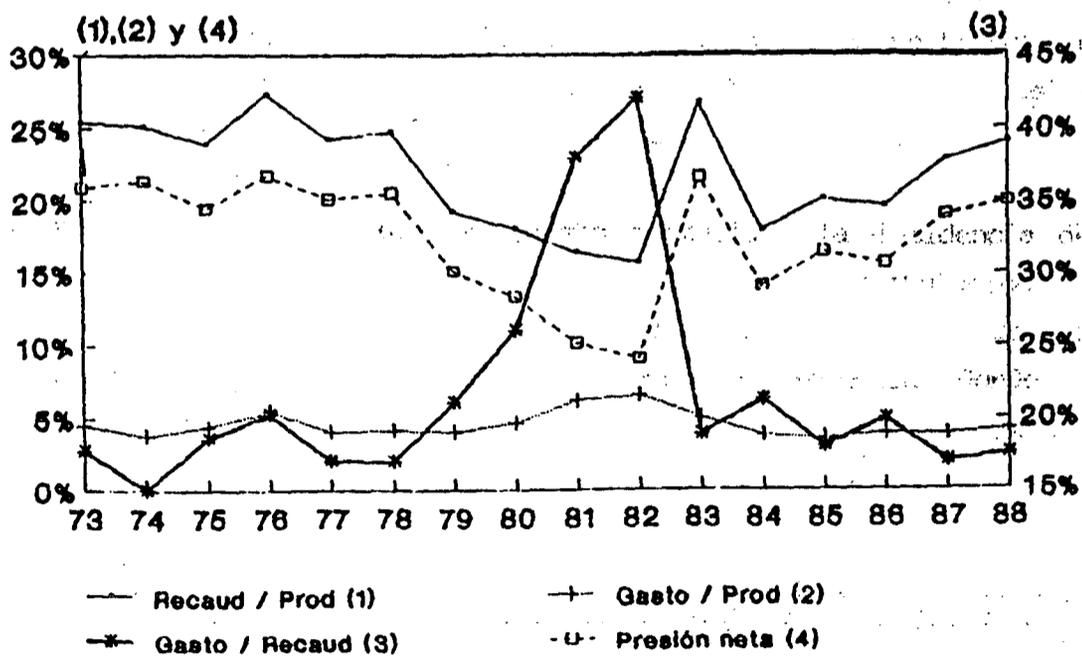
Gráfico 2

Recaudación, Gasto y Producto



(1) millones y (2) miles de millones de N\$ 1978 (IPIPBI)

Recaudación y gasto en % del producto sectorial



determinación de mecanismos de estímulo a las exportaciones, etc. En algunos casos debe señalarse adicionalmente que corresponden a la conformación de nuevos actores empresariales involucrados fundamentalmente en la fase industrial de los respectivos complejos, como son los casos de la avicultura, algunas actividades granjeras y frutícolas.

En este contexto, según los casos, la tributación y el gasto sectorial han coadyuvado de manera más o menos significativa en las dinámicas que se generaron, pero debe recalcar que las mismas han sido posibles por el marco de condiciones favorables más generales antes señalado.

Las exoneraciones tributarias otorgadas para la importación de maquinarias e insumos, la liquidación de algunos impuestos, los estímulos a las exportaciones como: financiamiento, reintegros, devoluciones de impuestos, etc., que han operado de manera global en este sentido.

Los impuestos a la renta sobre base ficta han mostrado en la fase agrícola del complejo una menor imposición relativa a la misma. Cabe recordar que para la determinación de la renta en forma ficta, ya sea bruta o neta, se considera la productividad pecuaria de los suelos en relación a la productividad media pecuaria del país.

Por su parte la denominada imposición indirecta, en particular aquella que afecta los precios de los productos del sector y que ha sido muy relevante en algunos años del período en estudio, implica la acción de un tributo que actúa de manera indiferenciada. Esto hace imposible focalizar los efectos, diluyéndose muchas veces la acción del tributo.

Desde el punto de vista del gasto sectorial, la incidencia del mismo parece haber sido menos relevante que en el caso de la tributación, aunque no puede dejar de señalarse el impacto a nivel de tecnología de producción realizado en algunos rubros, como por ejemplo la lechería, donde se captan desarrollos tecnológicos anteriores y en el arroz, en que el sector privado cofinancia la investigación.

Al analizar la evolución del gasto público y su posible incidencia sobre la dinámica estructural en materia de tenencia y distribución de la tierra, la magnitud de estos elementos permite concluir que la política tributaria no ha sido un factor que determinara como causal fundamental la desaparición de predios. Seguramente habrá sido para algunos tipos de productores y/o de producciones un factor acelerante o agravante del proceso de descomposición de sus unidades productivas, pero no causa originaria de la misma. Este proceso reconoce en su génesis al conjunto de políticas sectoriales, de crédito, de comercialización, de tierras, arancelaria, etc., y es en este contexto que la tributación juega su papel específico.

Sería exagerado adjudicar al sistema tributario efectos directos sobre el proceso tecnológico. Desde este punto de vista, los indicadores de rentabilidad de la tecnología que se propuso generalizar para el sector pecuario, su variabilidad (inclusive con factores de corte climático no reconocidos en Imprime/Imagro), la debilidad y debilitamiento del aparato de generación y transferencia de tecnología (en particular el público), el propio redimensionamiento de la empresa y de su gestión que la tecnificación supone, deben reconocerse como factores limitativos al cambio tecnológico más relevantes que lo que sucede con la propia tributación. La elevación de la productividad que determinaría que el empresario absorbiera más que proporcionalmente el impuesto a la renta, lo "obligaría" a aumentar la tecnificación de su empresa. Pero hasta este momento, parece que operarían las restricciones señaladas en la parte anterior.

De esta forma, las restricciones a la innovación tecnológica no se superan porque la presión tributaria induzca al empresario a la tecnificación, en tanto la imposición finalista del tipo de las contempladas en el Imprime e Imagro son efectivas cuando el proceso de tecnificación ya se ha desatado. En estas condiciones, a lo que se presiona es a una renovación generalizada, la imposición finalista puede contribuir, en un marco de condiciones generales más favorables que estimulen este tipo de proceso.

D. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS PARA EL DISEÑO DE POLITICAS

La evolución de la tributación en el período muestra una efectiva instrumentación de la imposición finalista, orientada teóricamente a estimular el incremento de la productividad, por la vía del cambio técnico y a la redistribución de la tierra. Sin embargo, estos efectos no se dieron en la realidad, entre otras razones, por el cambio hacia una política "neutral" a principios de la década de 1980, las propias limitaciones de la tributación finalista, la alta significación de la tributación indirecta, etc.

Durante este proceso, el impuesto a las rentas sectoriales pasa a operar sobre bases reales, lo que para una serie de productores resulta más atractivo en los ejercicios en que tiene vigencia. Otro aspecto que es de interés señalar es que si bien la tributación directa ha aumentado su participación en el total recaudado, la tributación indirecta continúa teniendo una participación alta. Esto debe ser considerado ya que a veces distorsiona el impacto de la tributación directa, afectando las conclusiones y sugerencias que se puedan extraer de esta experiencia.

En tercer lugar, se ha observado que si bien existe un manejo más equilibrado de la política macroeconómica, las políticas sectoriales más que articuladas con aquellas han quedado subordinadas a las mismas, lo que atenúa el poder de instrumento.

En relación al gasto público y su dinámica vis-à-vis la tributación agrícola, los ejercicios de simulación definen un coeficiente de elasticidad tributaria superior o próximo a la unidad. Esto asociado con un alto grado de rigidez del gasto público determina que en los momentos de recesión (dado que generan limitaciones de recursos tributarios) se requieran nuevas cargas que a su vez alimentan el proceso recesivo. Por el contrario, en momentos expansivos se mejora la disponibilidad de recursos tributarios, lo cual potencialmente puede incrementar el gasto.

El bajo rendimiento del sistema tributario en los momentos de recesión puede asociarse con la baja participación de la imposición del capital en el total de la recaudación.

En cuanto al gasto público y su vinculación a la tributación, se observa que mientras esta última reduce su participación en la recaudación total, el primero mantiene su proporción, por lo tanto se está produciendo una transferencia. La variación en la estructura funcional del GPA, muestra el detrimento de las acciones que suponen una mayor participación del Estado, pero el GPA se mantiene en los mismos niveles.

En relación a las sugerencias para diseñar políticas, hay que tener presente que la tributación puede cumplir cuatro objetivos: (a) estimular la producción y la productividad; (b) coadyuvar a la redistribución del ingreso; (c) contribuir a la modificación del régimen de tamaño y tenencia de las explotaciones agropecuarias; y (d) participar en la financiación del sector público. El desafío es lograr el último objetivo en equilibrio con las posibilidades reales de la tributación en relación a (a) y (b).

Los niveles de imposición indirecta continúan siendo demasiado significativos. En este sentido la jerarquización y revisión de la imposición directa, en particular aquella que grava la tierra es un objetivo a alcanzar. Se trata de lograr un nuevo equilibrio que jerarquice la imposición a la renta y a la riqueza en detrimento de la imposición al gasto y a la comercialización.

Desde el punto de vista de los impactos en el aparato productivo de cualquier política tributaria, su estabilidad a lo largo del tiempo parece un requisito imprescindible para el logro de los objetivos deseados.

El logro de un sistema tributario sectorial más simplificado y coherente que el actual es un objetivo que sigue estando presente a pesar de los múltiples esfuerzos realizados hasta el presente. Obviamente se trata de dos aspectos relacionados: en tanto una mayor simplicidad de la tributación contribuirá potencialmente a su mayor coherencia. Al hablarse de coherencia del sistema se hace referencia tanto a la estructura interna de la tributación

sectorial como a la relación de la misma con los restantes políticas, tanto globales como sectoriales.

El último aspecto se relaciona con las dificultades para el financiamiento de iniciativas locales de desarrollo. Esta situación, que plantea una dependencia sistemática del poder central, define un área de discusión relevante y poco modificada en la realidad uruguaya de los últimos años: cómo conciliar el esfuerzo por iniciativas locales y/o regionales de desarrollo con un sistema tributario fuertemente centralizado.

Desde el punto de vista de elevar la eficiencia del gasto, hay que tener presente dos áreas: en el primero de los temas, tecnología, recientemente se han emprendido acciones de envergadura tendientes a dotar al subsistema de generación de un marco institucional y asignaciones financieras más adecuadas, disponiéndose de un nuevo contexto legal con sanción parlamentaria que regula estos aspectos.

Por último, tiene que estar presente la necesidad de mejorar los niveles de eficiencia y eficacia en la asignación y ejecución del gasto, lo que exige la ampliación de cobertura y profundización de la programación y evaluación de actividades.

2

3

4

5

4

5

6

7

