

**Comisión Económica para
América Latina y el Caribe**
LC/L.645

**Oficina Regional para
América Latina y el Caribe**
RLAC/91/23-PLAN-16



TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA

División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO
Santiago de Chile, 1991

Esta obra es una síntesis de los estudios preparados para la Mesa Redonda sobre Tributación y Gasto Público en la Agricultura, realizada en la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, entre el 3 y el 5 de octubre de 1990. Los trabajos preparativos, así como la organización y conducción de la reunión, estuvieron bajo la responsabilidad de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO y de la Dirección de Análisis de Políticas de la Sede de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en Roma. Numerosos especialistas de la región aportaron sus conocimientos y valiosas experiencias.

El libro fue compilado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Los textos contenidos en él son contribuciones personales de los autores, cuyas opiniones pueden no coincidir con las de la FAO y la CEPAL.

INDICE

	Página	
Introducción	1	
I. CONSIDERACIONES GENERALES A NIVEL REGIONAL		
A. Entorno económico	3	
B. Política fiscal agropecuaria	7	
C. Diferenciación entre los países estudiados	11	
D. Instrumentos de la política fiscal sectorial	16	
E. Conclusiones	34	
II. PAISES ESTUDIADOS		
A. Argentina	37	
B. Colombia	76	
C. Costa Rica	99	
D. Chile	134	
E. Ecuador	154	
F. México	177	
G. Uruguay	208	
III. INFORME FINAL DE LA MESA REDONDA SOBRE TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA		235
Anexo: Lista de participantes	256	



INTRODUCCION

Entre el 3 y el 5 de octubre de 1990 se realizó en la sede de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe una Mesa Redonda sobre Tributación y Gasto Público en la Agricultura. La reunión fue organizada por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, con el apoyo de la Dirección de Análisis de Políticas de la sede de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en Roma y de la Oficina Regional en Santiago.

Participaron un grupo de especialistas de catorce países de la región. El objetivo principal era profundizar en el conocimiento y análisis del tema de la política fiscal agrícola y, en particular, de la tributación y el gasto público sectorial, sobre el que existen escasas investigaciones. Partiendo de los criterios adoptados por la Dirección de Análisis de Políticas de la FAO para los estudios sobre el tema realizados en distintas regiones del mundo, y procurando alcanzar una cobertura lo más amplia y representativa posible, fueron seleccionados siete países: Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México y Uruguay. Los estudios de cada caso habían sido realizados a fines de 1989 por consultores nacionales de vasta experiencia.

Concluida la Mesa Redonda, la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO realizó una síntesis de los estudios y documentos utilizados. Se procuró dar a conocer las distintas experiencias nacionales sobre la materia y entregar criterios y elementos de juicio útiles a quienes trabajan en la formulación, aplicación y análisis de políticas en este campo. Se quiso también presentar en un texto de lectura fácil y rápida los principales resultados de las investigaciones.



I. CONSIDERACIONES GENERALES

A. ENTORNO ECONOMICO

El período que va desde mediados de la década de 1970 a fines de la de 1980 corresponde probablemente a uno de los más turbulentos que hayan atravesado América Latina y el Caribe desde los puntos de vista económico, social y político. A fines de los años sesenta y comienzos de los setenta, la región mostraba tasas de crecimiento relativamente estables y, en varios países, se iniciaron proyectos de transformaciones estructurales de gran envergadura. Luego, en el transcurso de la década de los setenta, se generaron diversos fenómenos que precedieron a la profunda crisis de comienzos de los años ochenta. Entre los más significativos, se pueden destacar los fuertes incrementos del precio del petróleo y el notable aumento de la oferta de recursos externos a bajo costo, que hizo posible un patrón de crecimiento basado más en el ahorro externo que en el esfuerzo nacional. No obstante, esta tendencia llegó a un abrupto fin, tanto en países importadores como exportadores de petróleo, situación que derivó en una crisis de graves consecuencias económicas y sociales. Los abundantes recursos externos, de fácil acceso hasta entonces, se restringieron bruscamente. La deuda externa, que había experimentado un explosivo crecimiento en aquel 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 en el mercado internacional y la pérdida de dinamismo que experimentó la economía mundial, se reflejaron rápidamente en un fuerte incremento de las obligaciones derivadas de la deuda externa; cayeron bruscamente los precios internacionales de muchos de los principales productos de exportación de la región, y se produjo un significativo deterioro de los términos de intercambio. Los desequilibrios externos se manifestaron con gran celeridad, y al poco tiempo se desencadenaron cuadros inflacionarios de magnitud e intensidad desconocidas hasta entonces en muchos países.

La agudización de los desequilibrios obligó a la mayor parte de los gobiernos a poner en marcha programas de ajuste, con el propósito de reducir el déficit de la balanza de pagos y contener al mismo tiempo los procesos inflacionarios. En general, dichos programas consistieron en aplicar tratamientos de *shock* con efectos fuertemente recesivos para el conjunto de la economía. Entre las medidas más comunes para reducir la demanda agregada, se cuentan las siguientes: fuertes ajustes al tipo de cambio; contención e incluso reducción de los salarios; ajuste de las tarifas públicas; reducción o eliminación de subsidios; suspensión de diversos programas sociales y disminución de la inversión pública.

Los resultados, bastante conocidos, han llevado a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a hablar de la "década perdida". En estricto rigor, se trata de un decenio en que la región exhibió índices incluso inferiores a los existentes diez años atrás. La pérdida de dinamismo de las economías nacionales se tradujo en la reducción del producto por habitante, el cual en la actualidad equivale al de hace trece años. En este mismo período, para atender a las obligaciones derivadas de la deuda externa, la región transfirió al exterior ingentes recursos netos, y, de exportadora tradicional de productos primarios, se convirtió en exportadora neta de capitales.

En un cuadro de grandes cambios y transformaciones en la economía mundial, América Latina y el Caribe sufrieron también el deterioro de sus términos de intercambio y la pérdida de posiciones de sus principales exportaciones tradicionales en el mercado internacional. La demanda se contrajo, tanto en el interior de la región como en el exterior, lo que dio lugar a graves perjuicios en la actividad económica en general, acentuados por el elevado endeudamiento del aparato productivo y financiero de los países. Como resultado de esta situación, muchos gobiernos decidieron asumir una elevada proporción de la deuda mediante su estatización.

Tanto la inversión privada como la pública cayeron a niveles muy inferiores a los históricos, situación que comprometió seriamente las posibilidades de crecimiento futuro. La ejecución de los programas de ajuste significó un enorme esfuerzo y tuvo 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.

Sin embargo, la crisis no ha afectado a todos los sectores económicos y sociales por igual; la agricultura tuvo en su conjunto un comportamiento relativamente mejor que el resto, lo cual representa un cambio de gran importancia en la tendencia dominante en los años anteriores.

El análisis de este fenómeno requiere, por cierto, considerar las relaciones entre el desempeño global de la economía, la gestión de las políticas macroeconómicas y el comportamiento del sector. Cabe recordar el papel de la agricultura antes de la crisis, el cual consistía especialmente en asegurar el crecimiento de las actividades industriales. Para ello, la política global establecía mecanismos de precios que garantizaban el abastecimiento de alimentos básicos a bajo costo al mercado interno, y al mismo tiempo generaban recursos en divisas para la industrialización.

En estas condiciones, la agricultura tuvo un crecimiento inferior al de otras áreas, en particular, la industria.

De acuerdo a lo anterior, el sistema predominante para extraer excedentes de la agricultura, fue el de los precios relativos: la política fiscal introdujo un componente activo por el lado del gasto, y un régimen tributario más bien pasivo.

Los mecanismos de ajuste alteraron esta situación. Particular influencia tuvieron las modificaciones al tipo de cambio. Las devaluaciones favorecieron las exportaciones, y, por otro lado, se estableció un cierto grado de protección a los productos agrícolas destinados al mercado interno, al encarecerse las importaciones. Paralelo a ello, de manera coherente con las políticas globales, se redujo el gasto público sectorial. Con posterioridad, éste se recuperó, aunque sin alcanzar los niveles previos a la crisis, mientras que la política tributaria puso cada vez más énfasis en los impuestos indirectos, por sobre los directos. En este cuadro, las políticas de gasto y tributación agrícola pasaron a desempeñar un papel cada vez más importante en la

promoción de las actividades exportadoras, que era el objetivo de las medidas macroeconómicas.

Como ya se señaló anteriormente, la evidencia disponible muestra que, a pesar de la crisis, la agricultura obtuvo resultados relativamente superiores al resto de la economía, y ha realizado un importante aporte a la recuperación de los desequilibrios externos e internos, mediante el aumento de las exportaciones, el abastecimiento del mercado interno, y la conservación del empleo. Probablemente, dicho aporte habría sido mayor aún, si el esfuerzo desplegado para aumentar 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 en el comercio internacional.

No obstante los favorables resultados del conjunto del sector en este período, persisten e incluso se han agudizado algunos problemas, y simultáneamente han aparecido otros que reclaman urgente atención. Las elevadas tasas de crecimiento de las actividades exportadoras se han concentrado en un grupo reducido de productores, hecho que acentúa aún más las disparidades entre la productividad y los ingresos. Por otro lado, la reducción y la mayor selectividad del gasto público se han obtenido sacrificando programas de desarrollo rural y otros destinados a beneficiar a campesinos y pequeños productores. Por último, se puede destacar que, en no pocos casos, el fomento irrestricto de las exportaciones ha contribuido poderosamente al deterioro de la base de recursos naturales disponibles, proceso que en ocasiones ha adquirido características irreversibles.

En este contexto, las políticas públicas para el sector adquieren una gran importancia. Por un lado deben contribuir a mejorar la competitividad internacional de las exportaciones agrícolas, y, por otro, deben impulsar la modernización de la pequeña agricultura, a fin de disminuir las disparidades existentes y atender con eficacia a la preservación de los recursos naturales disponibles.

B. POLITICA FISCAL AGROPECUARIA

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. Los propósitos pueden ser también coyunturales, como contribuir a la estabilización de la economía en los casos en que las actividades productivas y financieras están sometidas a fuertes desequilibrios y presiones. Así ocurrió en los primeros años de la década recién pasada.

Los principales instrumentos de la política fiscal son la tributación y el presupuesto público. Con los tributos se procura alterar el nivel del ingreso disponible y la estructura de los precios relativos de los bienes y servicios, aplicando diversos tipos de impuestos a los diferentes actores sociales. Mediante 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 este último efecto el que caracteriza a la política fiscal de mediano plazo: la distribución del costo de los impuestos y los beneficios del gasto público define parcialmente la magnitud y el sentido de la redistribución del ingreso entre los diversos sectores de la economía y entre los productores de una misma actividad. En la agricultura, el resultado es doble. Por un lado, se estimula la producción mediante inversiones, subsidios, exenciones tributarias y otras acciones de fomento. Por otro, y como parte importante del conjunto de políticas macroeconómicas, se posibilita la extracción de recursos del sector para financiar el gasto fiscal y la balanza de pagos, y se 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 se propuso, primero, apoyar el cambio social agrario, y luego, modernizar del aparato productivo en variados ámbitos. Simultáneamente, se procuró avanzar en materia de seguridad alimentaria. Al irrumpir la crisis y aplicarse los programas de ajuste, cambió el énfasis y se tomaron medidas para mejorar la competitividad y expandir las exportaciones. También se reasignó y se redujo selectivamente el gasto, a fin de promover las explotaciones 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. No obstante, se debe destacar que, entre los años 1976 y 1988, la tributación proveniente de la agricultura regional experimentó un significativo aumento en su participación: aproximadamente un 20%. Creció de 8.0% a 9.6%. Estas cifras apuntan a la mayor importancia del sector en las finanzas públicas, y reflejan un crecimiento productivo relativamente mejor que el del 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 la 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 ya por los programas de ajuste.

Por otra parte, ha habido cambios notorios en la composición de las recaudaciones de los tributos agropecuarios. Como puede apreciarse en el cuadro 1, los impuestos directos reducen su participación, y aumentan, en compensación, las imposiciones indirectas. Por cierto, un análisis más detallado a nivel de subperíodos revela que, entre la precrisis y la crisis, los impuestos directos incrementan su importancia y luego caen. Este primer aumento obedece probablemente a un conjunto de factores, entre los que se puede mencionar los reavalúos de

los predios agrícolas, el aumento de las transferencias de propiedades en virtud del endeudamiento de los productores durante la crisis, y finalmente las modificaciones de algunas tasas impositivas. En el quinquenio siguiente, y en el marco de los programas de ajuste, los impuestos indirectos desempeñan un papel más importante, tanto los que gravan el gasto interno, como los tributos al comercio exterior.

Cuadro 1

**PESO Y ESTRUCTURA DE LA RECAUDACION TRIBUTARIA
EN LA AGRICULTURA^a**
(Promedios ponderados.^b Cifras en porcentajes)

	1976-1980	1981-1983	1984-1988
Carga Tributaria	8.0	10.0	9.6
Tributos Directos	23.0	25.0	17.0
Tributos Indirectos	77.0	75.8	3.0

PESO Y ESTRUCTURA DEL GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA^a
(Promedios ponderados.^b Cifras en porcentajes)

	1976-1980	1981-1983	1984-1988
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

^a Países seleccionados: Argentina, Costa Rica, Chile, Ecuador y Uruguay.

^b Promedios anuales ponderados de acuerdo al peso del PIB agropecuario de cada país.

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, en base a los estudios de caso.

En cuanto al gasto público, la importancia de la agricultura es muy reducida. De acuerdo a la información disponible, el promedio ponderado de los países estudiados para el período 1984-1988 muestra que los sectores no agrícolas reciben aproximadamente un 96% del gasto total. Esto no implica, necesariamente, que los montos asignados a la agricultura sean menores que las recaudaciones tributarias provenientes del sector. Lo que ocurre es que en los ingresos fiscales aparecen solamente los tributos, mientras que en el gasto fiscal se contabilizan todas las fuentes de financiamiento.

El análisis por subperíodos (véase el cuadro 1) revela que entre la precrisis y la crisis, las asignaciones para el gasto en la agricultura descendieron levemente, de 3.8% a 3.5%. Luego, entre la crisis y el período siguiente, se incrementan y alcanzan al 4.0% del gasto público total. Estas cifras son indicadoras de cambios de énfasis en la política fiscal, y se vinculan a las funciones asignadas a la agricultura en la generación y el ahorro de divisas.

Por 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, aunque sin alcanzar los niveles anteriores. En cuanto a los gastos corrientes, se advierte una menor tendencia a la baja, ya que, como se sabe, su componente principal corresponde a remuneraciones y gastos de administración.

Los antecedentes señalados muestran que, a pesar de que la agricultura contribuye de manera muy importante al crecimiento económico global, con o sin ajuste, recibe un trato dentro de la política fiscal que no guarda relación con dicha importancia. Ya se ha señalado que sólo un 4% del gasto público, en el conjunto de los países estudiados, se destina a la agricultura y un 96% a los demás sectores. Sin embargo, mientras el PIB de dichos países cayó durante la crisis a un ritmo de 1.1% anual, la agricultura creció a la misma tasa y luego, en el período 1984-1988, aumentó su promedio anual de crecimiento al 1.6%.

Estos resultados ponen relieve las potencialidades del sector, y al mismo tiempo, destacan la necesidad de buscar a través del manejo de las políticas públicas, entre ellas la política fiscal agrícola, patrones

de crecimiento más equilibrados. No debe olvidarse que, a pesar del crecimiento alcanzado por la agricultura, 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 ENTRE LOS PAISES ESTUDIADOS

En esta sección se analizan las diferentes modalidades con que se manejan los instrumentos de política fiscal, con referencia a tres subperíodos: precrisis (antes de 1982), crisis (1982-1983), y ajuste (1984-1988). Para diferenciar los países, se establecieron los siguientes criterios en cuanto a tributación: estructura del sistema impositivo, grado de presión tributaria, bases gravables y tipo de exenciones; respecto del 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, de acuerdo a las diversas coyunturas y modalidades de la política fiscal para la agricultura.

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, incluidos los impuestos directos e indirectos. En los países examinados, con excepción de Ecuador, dicha presión tributaria es baja. En todo caso, es posible diferenciar tres situaciones. La primera ocurre en Argentina donde el peso relativo de los impuestos agropecuarios se eleva y pasa de un promedio de 6.0% para los años 1976-1980, a 9.3% en los años 1984-1988. 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 se registraron en los tributos conocidos como retenciones a las exportaciones.

El segundo caso incluye a Uruguay y Ecuador, donde la presión tributaria sobre la agricultura se redujo en el bienio de la crisis, para luego incrementarse entre 1984-1988, aunque a niveles menores que los registrados entre 1976-1980. 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 de la actividad interna.

La 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 constituyó Costa Rica durante una coyuntura muy particular, como fue la crisis. Entre las principales razones que explican esta situación de bajos tributos, se pueden destacar la limitada cobertura de las bases gravables, las disposiciones legales que establecen diversas exenciones, facilidades de elusión, reintegros, devoluciones, y por 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 eluda legalmente los impuestos. Ello se debe a la naturaleza de los procedimientos establecidos para estimar la renta y al hecho de que su pago se puede 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 muestran los seis países analizados en los tres períodos, permite separarlos por grupos.

Hasta 1983, Costa Rica y México presentan las mayores proporciones del GPA respecto al total, lo que se explica por las obras de infraestructura construídas en el sector durante esos años. Posteriormente, Costa Rica continuó la dinámica ascendente mientras en México se produjo una fuerte contracción.

Otro par de países con niveles similares son Ecuador y Uruguay, debido a los 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, que condujeron a una fuerte contracción y marginación del sector público en el fomento de las actividades productivas.

Los cambios que se advierten dentro de la relación entre gasto público agropecuario y gasto público total en el período analizado, permiten apreciar que, durante la crisis, la reducción del gasto público en 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 1984-1988, 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 se presentaron dificultades en el suministro interno de alimentos y hubo un 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 (92% del total en promedio) respecto a los gastos en inversión. Sin embargo, Argentina y Chile privilegian las transferencias y los subsidios; es decir, las asignaciones indirectas a determinados grupos de productores. Por el contrario, Costa Rica y México ponen el énfasis en las remuneraciones y los gastos de administración, con un porcentaje muy elevado del ítem sueldos, salarios y servicios personales en gran 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.

Todos los países analizados siguieron utilizando los subsidios, pero, a partir de 1983, introdujeron criterios de asignación más selectivos por líneas de producción y productores. En general y con mayor o menor intensidad o diversificación, se privilegió a la producción respecto del consumo. Dentro de la producción, las variables más beneficiadas fueron las que más influyen en la rentabilidad: crédito y precios. Los mecanismos más utilizados a este efecto fueron 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 (México y Ecuador).

D. INSTRUMENTOS DE LA POLITICA FISCAL SECTORIAL

1. La tributación de la agricultura

La política tributaria obedece esencialmente al propósito de proveer de recursos para el financiamiento fiscal. Tiene también otros objetivos de gran importancia, en los que se pone menor o mayor énfasis, según el país de que se trate: redistribuir ingresos en algunos sectores o entre ellos; facilitar o poner límites a la propiedad de los factores productivos; promover o desincentivar determinadas actividades; estimular la eficiencia productiva, e inducir a un mayor grado de elaboración de la producción. Todo ello requiere que el sistema tributario sea eficaz y eficiente, y que el conjunto de elementos que lo componen concida con los grandes objetivos del desarrollo.

El análisis y la evaluación de la gestión y funcionamiento de los sistemas tributarios deben tomar en cuenta, como es obvio, los contextos económico, social y político en que se desenvuelve cada país en un determinado período histórico.

Esto tiene gran importancia para América Latina y el Caribe, regiones que a comienzos de los ochenta experimentaron una aguda crisis y luego debieron soportar severos programas de ajuste

macroeconómico. El manejo de la política económica y fiscal, en general, y el instrumental tributario y de gasto público, en particular, se hicieron mucho más complejos.

En lo referente a la agricultura, la información disponible indica que en el período bajo estudio la recaudación tributaria se redujo en términos absolutos en Argentina, Costa Rica y Chile, y aumentó levemente en Uruguay y Ecuador. Entre las causas de esta situación destacan las variaciones de las bases gravables y las tasas tributarias, fenómeno que se agudizó en el caso de los impuestos de tipo directo, debido a la contracción de la renta y la inversión pública y privada durante la crisis. Simultáneamente y como contrapartida de lo anterior, en la mayor parte de los países se privilegiaron los tributos indirectos sobre el consumo y la comercialización, tanto interna como externa, de los productos agropecuarios. A continuación se señalan las principales modalidades bajo las cuales se han aplicado tanto los impuestos directos como los indirectos en los países estudiados.

a) *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 de la base gravable: el de renta presunta, al que se acogen principalmente los productores pequeños y medianos no organizados, y el de renta real, en que los resultados de la actividad productiva se contabilizan de una manera fidedigna.

Hay distintos métodos para calcular y estimar la renta agropecuaria. En Uruguay, se considera la producción presunta de los suelos, que se valora de acuerdo a los precios medios de venta. En Chile, en cambio, se toma un determinado porcentaje del avalúo fiscal del predio, sobre el cual se aplica la tasa impositiva. El valor resultante en este último caso, puede ser deducido del impuesto territorial. De esta forma, quedan exentos los predios acogidos al régimen de renta presunta.

En otros casos, las disposiciones legales vigentes establecen exenciones de carácter generalizado. En México, por ejemplo, los ejidos y comunidades, que agrupan al 50% de los productores, están exentos del pago de cualquier tributo fiscal sobre la producción o sobre 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 aumentan a alrededor del 70% los contribuyentes exentos. Por lo tanto, sólo resulta gravable la renta agropecuaria de los grandes productores y empresas. El rendimiento de este impuesto es limitado a su vez, ya que no existe un catastro agrícola adecuado. Su cálculo se realiza mediante cuotas fijas en moneda nacional corriente, aplicadas al volumen producido. La reforma tributaria introducida en enero de 1990 modificó parcialmente la base gravable, haciéndola equivalente a las utilidades retiradas durante el año agrícola.

En Ecuador se deducen los costos en que se haya incurrido para generar la renta total declarada, y sobre esa diferencia se aplican tasas distintas, según correspondan a ganancias de agricultores o de empresas agropecuarias.

Al patrimonio

Este impuesto grava los predios agrícolas y el capital de las empresas agropecuarias. Su recaudación está a cargo, generalmente, de los gobiernos provinciales o municipales, y consiste en un impuesto básico y otro adicional, en función del tamaño de la finca o parcela. La base imponible se calcula de acuerdo al avalúo catastral vigente. Los impuestos territoriales incluyen en algunos casos tasas aplicables a las tierras sin cultivar, con el fin de promover una explotación más eficiente del suelo. También se imponen gravámenes menores a la transferencia de la 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, apoyar la investigación tecnológica desarrollada por centros universitarios y estimular la agricultura y los cultivos básicos.

b) *Impuestos indirectos*

Al gasto interno

Estos 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. El peso de este tributo varía según los países. En Ecuador, los alimentos, insumos, bienes de capital y repuestos originados en la agricultura no están afectos al IVA. En Argentina, a partir de 1980, tampoco se aplica a la primera venta de bienes agrícolas. En México, no pagan IVA ni la importación de productos agropecuarios, ni los servicios prestados directamente a los agricultores y ganaderos, a condición de que se destinen al desarrollo de actividades productivas. En Uruguay, sólo desde 1987 se aplica el IVA a la agricultura y se han diseñado y puesto en marcha mecanismos para la devolución de este tributo a los agricultores.

Al comercio exterior

El manejo y la gestión de los tributos al comercio externo de productos agropecuarios, han desempeñado tradicionalmente un papel de gran importancia en la política fiscal de los países de la región. En la segunda mitad de los años ochenta, se introdujeron modificaciones significativas, en virtud del papel estratégico asignado en los programas de ajuste a la promoción de las exportaciones.

Dentro de este tipo de impuestos, destacan los que gravan la exportación y las retenciones aduaneras. A través de ellos se han obtenido importantes recursos financieros para el fisco; sin embargo, también suelen reducirse con el fin de mejorar la competitividad internacional de las exportaciones y diversificarlas. En algunos casos, se han introducido variaciones notorias de las tasas impositivas, a lo que se han sumado bruscas modificaciones del tipo de cambio y de los

precios agropecuarios internacionales. En general, se gravan las exportaciones, tomando como base su valor franco a bordo (FOB). En la mayoría de los países se han establecido mecanismos para la devolución parcial de tales impuestos.

De acuerdo a los antecedentes aportados por los estudios de caso disponibles, en el período 1976-1988 la presión impositiva 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: en el primer país se observó una presión muy elevada en el bienio de la crisis, debido al diferencial cambiario sobre las exportaciones, y en el segundo, en cambio, los gravámenes sobre la agricultura no alcanzaron al 0.1% del total de los ingresos tributarios del país. Las exenciones generalizadas que se indicaron antes, explican esta bajísima proporción. El cuadro 2 recoge las variaciones en los países examinados.

Cuadro 2

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

(En porcentaje)

	1976-1980	1981-1983	1984-1988
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: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

* Promedio período 1976-1979, años 1983 y 1988.

La presión impositiva 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, como señaláramos, hubo un fuerte aumento durante la crisis, debido a la incidencia de los impuestos a las exportaciones. Esta situación se mantuvo posteriormente en Argentina, mientras que en Costa Rica se produjo un drástico descenso, por la eliminación de varios impuestos indirectos.

Por otra parte, es interesante observar los promedios de los subperíodos considerados. En Argentina y Uruguay, disminuye el peso de los impuestos directos; en Costa Rica, se mantiene y en Ecuador y Chile, aumenta. Es lo que se advierte en el cuadro 3.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA TRIBUTACION AGROPECUARIA

	<u>1976</u>		<u>1976-1980</u>		<u>1981-1983</u>		<u>1984-1988</u>		<u>1988</u>	
	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
Costa 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

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

Nota: Las cifras para Argentina corresponden a estimaciones indirectas a partir de diversas fuentes.

D: Impuestos directos

I: Impuestos indirectos

Las razones de este comportamiento tributario son diversas según los 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 gravámenes directos aumentan fuertemente durante la crisis debido a mayores tasas impositivas, intensificación y expansión del uso de la tierra y, a la evasión en el pago del IVA, que alteró la composición. En Ecuador, el aumento 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 sobre la renta personal y 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.

El análisis cuantitativo de los estudios sobre los países seleccionados, no permite llegar a conclusiones claras, dado que no explican satisfactoriamente las relaciones de causalidad existentes entre el comportamiento y resultados de la tributación en la agricultura, por una parte, y la evolución de las macrovariables sectoriales y globales, por otra. Es necesario considerar los contextos económico, social y político por los que atravesaron los países de la región durante el período estudiado. Los gobiernos experimentaron una progresiva reducción en su autonomía para diseñar y aplicar las políticas económicas generales. La política tributaria, en particular, pasó a desempeñar un papel más pasivo.

Durante la pre-crisis, el ingreso masivo de recursos externos hizo posible que a la agricultura no se le aplicaran presiones tributarias adicionales, con lo cual su participación en el financiamiento del sector público se mantuvo baja y relativamente estable. En cambio, a lo largo de la crisis, es posible observar situaciones muy diversas en los países estudiados. Mientras en Uruguay y Costa Rica se reducen los impuestos directos sobre la agricultura, en otros países, como Ecuador, aumentan significativamente. En Chile, no se registran cambios de importancia. Pasada la crisis se aplican, con distinta intensidad, programas de ajuste destinados a corregir graves desequilibrios internos y externos, y se introducen políticas específicas para promover aumentos en la

producción de bienes agrícolas exportables, tanto tradicionales como no tradicionales.

Se advierte una tendencia general 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, pero de menor magnitud ya que los estímulos a las exportaciones están dados principalmente por el manejo cambiario. En Uruguay y Argentina, hay aumentos, dado el peso de las exportaciones agropecuarias en el comercio externo total.

Una revisión más detallada de los factores que condicionaron el comportamiento de la recaudación tributaria de la agricultura, revela que, en Argentina, por ejemplo, la evolución 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 del tipo de cambio real.

En Costa Rica, la caída se debió principalmente a la disminución y/o eliminación de gran parte de los impuestos sobre el comercio exterior agropecuario. En Chile, el comportamiento relativamente estable de las recaudaciones se asocia a la existencia de un régimen de renta presunta para la mayoría de los productores. En México, la agricultura produce bajos rendimientos en impuestos por razones históricas. Como se indicó anteriormente, la legislación exime a la mayoría de los productores (ejidatarios, comuneros y pequeños productores), del pago de cualquier contribución fiscal. A ello se agregan el alto grado de evasión y la carencia de adecuados registros de propiedades.

2. El gasto público en la agricultura

Tradicionalmente, se ha considerado que el gasto del sector público en la agricultura es muy importante para su crecimiento. Las asignaciones de la inversión pública se han orientado 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 de apoyo. El propósito del gasto fue inducir y facilitar la inversión privada, e influir

activamente en el comportamiento y composición de la actividad productiva.

Después de una declinación progresiva, el respaldo en forma de inversión pública y gastos corrientes se estabilizó en la segunda mitad de la década de los setenta. La crisis de comienzos de los años ochenta alteró profundamente la magnitud y la composición del gasto público general y en la agricultura. Los programas de ajuste acarrearón cortes sustanciales de las asignaciones, debido a que los gobiernos privilegiaron el pago de intereses, las transferencias al sector financiero y los subsidios a las exportaciones.

El gasto público tendió a concentrarse en la solución de problemas de corto plazo, y se dio prioridad a los gastos corrientes respecto de los de inversión. Ese cambio alejó la gestión gubernamental de los objetivos del desarrollo. Las restricciones afectaron especialmente a los programas estatales de apoyo a pequeños productores y fomento a la producción agropecuaria. También se redujeron los gastos en investigación, extensión y capacitación agrícolas. Todo ello incidió desfavorablemente en el crecimiento del sector, en los niveles del empleo y en los precios de los productos agrícolas, particularmente de aquellos que recibían subsidios. Por otra parte, la 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 se basaba principalmente en un crédito oficial tradicionalmente elevado, tal función se transfirió en parte a la banca privada.

Como consecuencia del aumento de los gastos corrientes respecto de los gastos de capital, resultaron seriamente afectadas la construcción y el mantenimiento de la infraestructura agropecuaria. Explican este fenómeno factores tales como la rigidez en la tendencia 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, a partir de 1984 se registran aumentos en las partidas correspondientes a subsidios para fomentar

líneas seleccionadas de producción, tales como las orientadas a las exportaciones no tradicionales y las de 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, fueran manejados por empresas públicas o parastatales, que pasaron a tener un papel más importante en las actividades de apoyo a la producción.

La relación entre gasto público en la agricultura y gasto público total varía según los países. Se hace difícil, por tanto, apreciar el alcance regional. En todo caso, se produjeron caídas importantes en Chile y México; casi no hubo variaciones en Argentina y Ecuador, y se registraron aumentos significativos en Costa Rica (véase cuadro 4).

Cuadro 4

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

(En porcentaje)

	1976	1980	1983	1988
Argentina	1.8	3.0	1.7	1.8 ^a
Costa Rica	10.0 ^b	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: 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 cae a menos de la mitad. Cabe destacar que esta reducción obedece a la adopción de medidas generales orientadas específicamente al propósito de reducir la participación del Estado en la economía.

En el período posterior a 1981, México y Ecuador muestran los mayores cambios, aunque ello ocurre nuevamente con signo contrario. En el primer caso, se debe a la imposición de un severo programa de ajuste, mientras que, en Ecuador, los resultados están fuertemente influidos por la recuperación de cultivos y la reconstrucción de la infraestructura afectada principalmente por los devastadores fenómenos climáticos acaecidos en esos años. La multiplicidad de factores que intervienen en cada situación y las particularidades de los países, ilustran el grado de dificultad para lograr una apreciación a nivel regional.

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

En Costa Rica el aumento del gasto, particularmente entre los años 1976 y 1983, fue resultado de una decisión política para que el sector público desempeñara un papel más activo en el desarrollo agrícola en aspectos tales como asistencia técnica, crédito y transferencia tecnológica, todo lo cual requirió de la expansión del aparato institucional. Los nuevos planes pudieron financiarse gracias al crecimiento de las exportaciones agrícolas, que aumentaron 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 en los incentivos económicos, como el crédito. El resultado en el período 1983-1988 ha sido el estancamiento de la tasa de participación del GPA respecto al gasto total.

En Chile la política fiscal para la agricultura correspondió a una estrategia de liberalización de la economía. Con el propósito de alcanzar los principales equilibrios macroeconómicos, se redujo el ámbito de acción de los organismos públicos y, por tanto, su gasto; se los indujo a autofinanciarse y se rebajo el aporte fiscal directo a la agricultura, tanto en términos absolutos como relativos. La caída entre 1980 y 1988 se estima en un 33%.

En Ecuador, como ya se señaló, el GPA aumentó su participación entre 1980 y 1988, debido principalmente a las urgentes inversiones de reposición producidas luego de los desastres climáticos de los años 1983-1984 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 del GPA respecto del total fue de casi un 50% y se debió esencialmente a los programas de ajuste y a las obligaciones en materia de deuda externa. A partir de 1981, se retiró el apoyo fiscal a las empresas paraestatales, con el fin de racionalizar los subsidios. Entre los años 1983 y 1989 se eliminó el 53% de las empresas paraestatales vinculadas a la agricultura.

En Uruguay, los niveles del GPA, comparados con el PIB sectorial, se mantuvieron bajos y estables, con 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.

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

Dentro de los gastos corrientes, el ítem que más destaca es el de las remuneraciones del personal estatal vinculado con las labores de control y regulación de la agricultura. Esa partida absorbe casi tres cuartas partes del GPA, y deben agregarse las asignaciones para transferencias y/o subsidios, que 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 produjo el consiguiente aumento del GPA, pero ello no se tradujo en incentivos para el crecimiento del sector. Se trató, más bien, de un intento por 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 grandes centros poblados. Este patrón de gasto incrementó significativamente el costo de la gestión pública, y restó eficiencia a los servicios prestados (véase cuadro 5).

En Argentina, durante el período 1976-1985, la inversión pública agrícola representó un promedio anual del gasto total sectorial de alrededor del 9%, 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 canalizaron el crédito de fomento preferentemente hacia la inversión privada.

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	7.8 ^b	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	21.8 ^d	83.3	16.7
Uruguay	88.0	12.0	84.7	15.3	88.0	12.0	78.5	21.5

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

^a Año 1985.

^b Año 1977.

^c Año 1987.

^d Año 1985.

C: Gasto corriente.

I: Gasto en inversión.

En Chile, los cambios antecedieron a la crisis y no se relacionan con ella. Los recursos se orientaron de preferencia a subsidiar los créditos de fomento, a fin de promover la capitalización del sector. Este tipo de asignaciones, que en 1976 representó el 13% del total del GPA, experimentó un importante incremento, hasta llegar al 40.2% en 1988. 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, que favorecieron las inversiones en capital. Muchas de ellas 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 especialmente a las obras públicas. La tasa de crecimiento del sector alcanzó apenas a un 26% del ritmo mantenido durante los años setenta. También afectó sensiblemente al nivel del empleo rural, que se redujo, de un promedio anual de 120 mil nuevas ocupaciones, entre 1970 y 1980, a solamente 42 mil entre los años 1980 y 1988.

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 servicios públicos, como la electricidad rural, que favorecieron a producciones orientadas al mercado externo, y la generación y transferencia de tecnología.

Como se anotó, los diversos subsidios y otras transferencias de ingresos a los agricultores han sido canalizados, en especial, a través de empresas públicas y/o paraestatales. Con ello se buscó reducir costos y mejorar la competitividad de las exportaciones o estimular la sustitución de importaciones, principalmente de alimentos.

Los estudios nacionales indican que en Argentina, los subsidios han tomado la modalidad de desgravación impositiva y reducción del costo de 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 condujo a que en el período 1975-1988, el Estado subsidiara el 40% de las primas que deberían pagar los productores asegurados.

En Chile, como ya se indicó al analizar la inversión pública agrícola, los subsidios fueron parte de los créditos preferenciales otorgados por los organismos estatales de mayor presencia, como son la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), el Servicio de

Cooperación Técnica (SERCOTEC) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). En 1988, el monto de dichos subsidios ascendió 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 el costo de los insumos, estabilizar los precios de los alimentos, e incrementar la recaudación de divisas. En promedio, los montos destinados a estos fines representaron un 25% del GPA; la mitad correspondió 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 eliminaron algunos impuestos y se bonificó el precio de los fertilizantes y algunas tarifas de servicios públicos, como el transporte.

En México, la bonificación a la agricultura compensó 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 hacia los servicios ofrecidos por las empresas públicas del sector, especialmente en los fertilizantes, los combustibles, la electricidad y el regadío.

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, incide, a su vez, en el grado de distribución de ingresos entre agentes sociales, factores productivos y subsectores de la actividad agrícola.

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 a 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 muestra la evolución experimentada por las distintas partidas del gasto público agropecuario.

Algunos de los estudios de caso contienen ejercicios econométricos destinados a determinar la correlación entre el GPA y el PIB agropecuario. Los resultados muestran que el GPA ha sido inflexible respecto de los cambios en el PIB sectorial y que en ciertos casos, como el de Chile, los períodos de más alta tasa de crecimiento de la agricultura, coincidían con los de menor tasa de crecimiento del GPA. Este hecho aparentemente se relaciona con un papel más activo asumido por la inversión privada en rubros de alto dinamismo, vinculados generalmente con el mercado externo y con el efecto de un conjunto de medidas de política macroeconómica destinadas a favorecer dichas actividades.

En la medida en que la reducción del GPA se ha hecho sacrificando programas orientados a beneficiar a los campesinos y pequeños productores, el patrón de distribución de ingresos en el medio rural se ha hecho más regresivo. Esto se ha acentuado en términos relativos, al reorientarse en forma más selectiva el gasto público para favorecer principalmente a los productores vinculados a líneas de producción agropecuaria de exportación .

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. La tasa ponderada de crecimiento regional en este rubro fue cercana al 1.3% para el período 1981-1989, y resulta notoriamente menor que el 1.5% alcanzado por el conjunto del sector.

La reorientación preferencial de los recursos fiscales hacia los productos de exportación, tradicionales y nuevos, ha reforzado la tendencia a los 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

para generar producción exportable, y a cambios en la estructura ocupacional en favor del empleo temporal.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: COMPOSICION SUBSECTORIAL DEL GASTO PUBLICO AGROPECUARIO
(En porcentaje)

	1976	1980	1983	1988
<u>Argentina</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Agricultura	58.9	43.0	46.1	48.6
Ganadería	12.6	20.5	15.6	13.3
Explotación forestal	15.0	8.5	15.1	11.3
Pesca	-	2.1	2.2	2.8
Apoyos	23.5	25.9	21.0	24.0
<u>Chile</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Fomento e investigaciones agropecuarias	33.9	57.6	68.8	67.6
Explotación 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>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Agricultura	63.9	60.9	51.9	52.7
Ganadería	4.9	2.6	1.4	0.6
Desarrollo regional e infraestructura local	12.6	20.5	29.0	44.4
Subsector restante	18.6	16.0	17.7	2.3
		1980-1984		1985-1988
<u>México</u>		<u>100.0</u>		<u>100.0</u>
Fomento agropecuario		34.6		28.7
Construcción de infraestructura		44.0		38.0
Administración		21.4		33.3
	1976-1980	1981-1983		1984-1988
<u>Uruguay</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>		<u>100.0</u>
Agrícola	38.2	37.7		40.8
Pecuuario	61.8	62.3		59.2

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

E. CONCLUSIONES

Tanto la tributación como el gasto público destinados a la agricultura tienen una importancia relativamente pequeña, comparada con el total de recursos recaudados por concepto de tributos o invertidos por el Estado. Así lo demuestran los estudios de caso y otras fuentes. Las recaudaciones tributarias provenientes del sector, por concepto de impuestos directos o indirectos, no representan más allá del 10% de las recaudaciones totales. Por su parte, las asignaciones de recursos públicos para la agricultura no pasan del 4% del gasto público total.

Entre los años 1976-1980 y 1984-88 hubo una relativa estabilidad en el sector. La carga tributaria aumentó del 8% al 9.6%, mientras que el gasto público agrícola pasó del 3.8% al 4.0%. Sin embargo, hubo cambios de importancia en la estructura de los elementos que componen la política agrícola fiscal.

En cuanto a la tributación sobre el agro, cabe destacar la modificación de la estructura impositiva, como consecuencia del aumento de la importancia relativa de los impuestos indirectos. En cuanto al gasto público asignado al sector, se constata una disminución de la inversión para formación de capital fijo. En años recientes hubo una tendencia a reemplazarla por subsidios a la inversión privada, en rubros vinculados a la exportación. Por otra parte, el gasto corriente para la agricultura muestra una gran rigidez, incluso en los momentos de más severo ajuste económico. Ello ha contribuido a sustentar una gestión reguladora y de control altamente burocrática y centralizada, que introduce un sesgo en favor de lo urbano.

Dentro de este contexto, las tendencias del gasto y la tributación agrícola hacia fines del período en estudio son resultados de la aplicación de políticas específicas destinadas a obtener la contribución del sector a los programas de ajuste y estabilización. La adopción de medidas orientadas a promover las exportaciones tiene como objetivo

atender los requerimientos de divisas de dichos programas y generar mayores recursos para el financiamiento del gasto fiscal, bajo condiciones de restricción de la demanda interna.

Si bien estas medidas han tenido un efecto favorable en la competitividad internacional de un grupo seleccionado de bienes del sector, no se puede dejar de mencionar sus efectos negativos sobre la distribución del ingreso y las condiciones de vida en el medio rural.

Respecto de los sistemas impositivos, los estudios de caso ponen de relieve dos importantes características; la primera es que, en general, se trata de sistemas regresivos que no establecen mayores diferencias entre los diversos estratos de productores ni imponen gravámenes de importancia sobre la tierra. En Chile y Uruguay, por ejemplo, rigen sistemas de renta presunta no progresivos; en Costa Rica no hay 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. La segunda característica es que en todos los países estudiados, predomina la tributación indirecta.

Dentro de la tendencia ya anotada, existen diferencias entre los países. En algunos se privilegia la apertura al exterior y por lo tanto se acentúan los gravámenes indirectos al gasto interno. Así ocurre en Chile, Argentina, México y Uruguay. En otros, como Costa Rica, cuya estrategia tiene un carácter más intervencionista, se ha optado por cargar el peso de la tributación indirecta al comercio externo, pero compensándola con incentivos a exportaciones no tradicionales.

En general, la política del gasto público en la agricultura ha reforzado las características del sistema impositivo. Las asignaciones bajo formas de transferencias o subsidios han favorecido usualmente a las mismas líneas de producción ya beneficiadas con exenciones tributarias. En igual sentido, las reducciones del gasto, tanto del crédito preferencial a los pequeños productores como de la inversión en infraestructura, han hecho más regresiva la distribución del ingreso.

Tal como se ha señalado, la rigidez a la baja del gasto corriente, que se compone en lo esencial de remuneraciones y gastos de administración, ha sesgado la distribución del ingreso en favor de los residentes urbanos y ha restringido la capacidad potencial de crecimiento de la agricultura, limitando las inversiones en infraestructura básica y de mantenimiento. Dicho efecto se ha visto acentuado en aquellos productores no favorecidos por los programas de ajuste y que no disponen de otras fuentes de financiamiento. Todo ello ha contribuido a agudizar las características dicotómicas del sector.

II. PAISES ESTUDIADOS

A. ARGENTINA¹

Durante las décadas de 1970 y 1980, la economía argentina tuvo un bajo crecimiento económico: entre 1970 y 1988, el PIB total creció a una tasa acumulada de sólo 1.01% anual, debido, principalmente, al estancamiento del sector industrial durante los años ochenta.

El sector agropecuario, en cambio, mostró un dinamismo algo superior; alcanzó al 1.78% anual en el mismo período. Aunque logró ritmos de crecimiento mayores hasta 1984, sufrió un relativo estancamiento en el último quinquenio, ya que debió enfrentar condiciones de alta competencia del mercado internacional, sin un adecuado ajuste de las políticas internas a las nuevas circunstancias.

El sector agropecuario contribuyó con aproximadamente 13-15% al PIB, si se considera exclusivamente la producción primaria. Esta participación registró un ligero incremento en las últimas dos décadas, desde el 13% de 1970 al 15% de 1985. Como contraste, la contribución del sector industrial disminuyó desde aproximadamente el 36% al 30% en el mismo lapso. Si se tiene en cuenta al complejo agroindustrial, la comparación es aún más favorable. En ese caso, la actividad agropecuaria aparece aportando aproximadamente el 33% del PIB (véase cuadro 7).

La composición del PIB sectorial tuvo cambios significativos; en 1970, el subsector agrícola generaba el 51.7% y el pecuario el 44.4%. En 1988, en cambio, el primero participaba con el 62.1% y el segundo sólo con el 35.1%. Esto se debió, principalmente, a la rápida expansión

¹ Este estudio fue preparado por Marcelo Regúnaga y Agueda Suárez Porto de Menvielle, consultores de la Dirección de Análisis de Políticas, FAO, Roma. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la FAO.

del cultivo de la soja, que tuvo una tasa de incremento del 10% promedio anual durante los 18 años considerados. El fenómeno se produjo con especial intensidad en la región pampeana, que es la zona más dinámica del sector rural argentino. Por otra parte, el plantel ganadero, sobre todo el de ganado ovino, disminuyó, por varias razones: la menor rentabilidad relativa, la falta de liquidez y los altos costos del capital registrados a partir de 1978.

En la región pampeana, que concentra la actividad agropecuaria exportadora, se cultivan anualmente unos 20 millones de hectáreas, que en la década pasada correspondían principalmente a cereales; en el último decenio aumentó la proporción relativa de los cultivos oleaginosos, que presentan claras ventajas comparativas internacionales.

El uso y destino de la producción agrícola es principalmente comercial. Sólo el 14% de los volúmenes cosechados de los cinco principales cultivos (trigo, soja, maíz, girasol y sorgo) se destina al autoconsumo; el 56% se orienta a la exportación como granos sin elaborar y el restante 30% se industrializa. En los últimos años, el incremento en la participación de la soja, oleaginosa que se exporta principalmente en forma procesada, determinó un aumento en la proporción de granos industrializados y un crecimiento relativo de la agroindustria. En el caso de la ganadería ocurre algo similar, ya que se procesa en el predio sólo el 2.5% de los vacunos, en tanto que la leche procesada y/o autoconsumida en la unidad productiva se estima en el 10%.

Las exportaciones del sector agropecuario constituyen una parte sustantiva del total, pero han perdido peso relativo a partir de los años sesenta. En 1970 representaban el 86.4% del total exportado por el país: para 1987 este porcentaje había descendido al 72%. La explicación está en la caída del subsector pecuario, del 39.5% al 14.7% del total exportado. En el mismo lapso, el aporte agrícola a las exportaciones agropecuarias creció del 46.7% al 54.7%. Este aumento se basó, principalmente, en el rubro oleaginosas, que representa actualmente más del 50% del valor agrícola exportado (véase cuadro 10-IV).

Durante la década de los años setenta se observó un incremento sostenido en el parque de maquinarias y equipos, favorecido por la disponibilidad de créditos, que generalmente tuvieron tasas de interés negativas; en cambio, en la última década, se ha deteriorado dicho parque. La inversión bruta anual por este concepto fue de 4.4%, según el detalle que aparece en el cuadro 9.

La comparación del volumen físico de los distintos componentes de la producción agropecuaria con estructura de precios fija, subraya el dinamismo de la producción de granos, especialmente oleaginosos, en relación al resto (véase cuadro 8).

En la Argentina los niveles de utilización de insumos tecnológicos por unidad de superficie son relativamente bajos, cuando se los compara con los correspondientes a otros países exportadores. Esto se atribuye a las políticas macroeconómicas vigentes en las últimas décadas, entre ellas, la política tributaria. No obstante, se ha registrado un proceso gradual de mejora de las técnicas, que redundó en aumentos de los rendimientos de los principales cultivos. El consumo de fertilizantes es muy bajo; en cambio, se ha detectado un uso creciente de pesticidas y de semillas mejoradas, que permiten verificar la tendencia a la tecnificación de la actividad agrícola.

El potencial productivo del país es muy superior al actual, pero hay diversos factores que han impedido hacerlo realidad; entre ellos, destacan las políticas internas que han discriminado contra el sector y las condiciones adversas de los mercados internacionales impuestas por el proteccionismo de los países desarrollados.

La población económicamente activa agropecuaria (PEAA) ha declinado en las últimas décadas, tanto en términos absolutos como porcentuales. En 1970, representaba el 16.0% de la PEA total, en tanto que en 1987 llegaba a sólo el 11.2%. La estructura ocupacional sectorial no está basada en asalariados puros ni en campesinos puros, sino que hay un equilibrio entre ambas categorías. En algunas provincias del norte la cantidad de trabajadores insertos en formas de economía familiar es importante; en cambio, en el centro y sur predomina una estructura semejante a la de los países desarrollados.

Cuadro 7

ARGENTINA: COMPOSICION DEL PIB AGROPECUARIO
(En porcentajes)

Período	Agrícola	Pecuario	Otros	Total
1970-1972	49.8	45.4	4.8	100.0
1973-1975	51.2	44.0	4.8	100.0
1976-1978	53.7	42.3	4.0	100.0
1979-1981	57.2	39.4	3.4	100.0
1982-1984	61.8	34.9	3.3	100.0
1985-1987	62.4	34.6	3.0	100.0
Año 1988	62.1	35.1	2.8	100.0

Fuente: Datos del Banco Central de la República Argentina.

Cuadro 8

ARGENTINA: INDICES DE VOLUMEN FISICO DE LA PRODUCCION
AGROPECUARIA

(En números índices con base 1970 = 100)

Período	Cereales	Olcaginosas	Subtotal agrícola	Subtotal pecuario	Total agropecuario
1971-1973	98.0	71.1	94.0	83.5	89.9
1974-1976	107.1	108.9	105.0	97.5	102.0
1977-1979	102.6	240.1	118.2	104.5	112.5
1980-1982	137.9	268.3	135.0	100.1	120.3
1983-1985	162.1	418.2	150.7	101.3	129.9
1986-1988	100.3	442.6	143.9	100.3	126.0
Año 1989/1990	98.1	601.7	166.0	103.9	141.7

Fuente: Elaboración de datos de la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Cuadro 9

ARGENTINA: EVOLUCION DEL STOCK DE CAPITAL EN MAQUINARIAS Y EQUIPOS

(A precios del poder adquisitivo de 1970)

1970	754.6
1971	795.9
1972	847.9
1973	905.6
1974	984.7
1975	1 075.9
1976	1 125.5
1977	1 222.4
1978	1 335.2
1979	1 331.6
1980	1 380.3
1981	1 421.0
1982	1 401.0
1983	1 374.9
1984	1 339.3
1985	1 335.2
1986	1 323.3
1987	1 302.9

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

1. Tributación

En los últimos decenios, la política tributaria argentina se ha caracterizado por una elevada participación de los tributos nacionales en la recaudación total; por la alta incidencia de los impuestos indirectos y por las variaciones en la composición de los ingresos fiscales. Entre 80 y 90% de la recaudación total correspondió a impuestos nacionales. La escasa importancia de los tributos provinciales deriva del poder del

gobierno nacional y de las crisis estructurales que han enfrentado en los últimos decenios las provincias, que reciben gran parte de sus ingresos por un régimen de coparticipación federal. Las modificaciones en la estructura de la recaudación fiscal se han originado en los cambios de orientación de la política económica oficial, tendientes a regular la carga tributaria que recae sobre las diferentes actividades económicas. Han variado también las conductas y expectativas de los agentes sociales. Asimismo, la presión tributaria originada en los impuestos directos ha sido relativamente baja. Predominan los impuestos indirectos, que han tenido un carácter regresivo y han desalentado el crecimiento. Entre estos, los que gravan al comercio exterior, y en especial los derechos de exportación, han sido los de mayor importancia. Son recaudados a nivel nacional, no son coparticipados y constituyen la carga tributaria más significativa aplicada al sector agropecuario. La base imponible es el valor FOB del producto exportado y las tasas son fijas, pero han variado en el tiempo. Los criterios con que se aplican los derechos de exportación responden, con frecuencia, a razones de índole recaudatoria (necesidad y seguridad de recaudación) o bien a objetivos de modificación de precios relativos de bienes "salarios". Por este motivo, no siempre se ha tenido debida cuenta de su incidencia sobre la rentabilidad de las actividades exportadoras.

Los derechos de exportación tienen la particularidad de que pueden trasladarse hacia atrás, es decir, hacia el productor agropecuario. De esta forma, el precio del producto en el mercado interno refleja de manera inmediata las variaciones en la tasa impositiva. Debido a que el producto exportado también se consume localmente, o es vendido como insumo industrial, la caída en los ingresos del agricultor supera el mayor ingreso fiscal derivado de su aplicación.

Durante algunos años se aplicó un mecanismo impositivo inverso al de las retenciones, el de los reembolsos, que facilitó la colocación de los productos en los mercados internacionales. Estos subsidios, mediante los cuales el exportador recibe un porcentaje del valor de las exportaciones, han sido aplicados ocasionalmente a carnes vacunas, lácteos, lanas, aceites vegetales, legumbres, hortalizas y frutas, pero no están vigentes en la actualidad.

Cuadro 10

ARGENTINA: ALGUNOS INDICADORES ECONOMICOS DEL SECTOR AGROPECUARIO

	1970	1975	1980	1987
I. AREAS				
	(Miles de hectáreas)			
Superficie total	177 884	178 250	178 400	178 250
Superficie arable	24 024	24 650	25 150	26 000
Sup. cult. permanente	9 350	9 900	10 050	9 750
Sup. pastos	144 500	143 700	143 200	142 200
II. POBLACION				
	(Miles de habitantes)			
PEA agrícola*	1 495	1 435	1 344	1 237
	(Porcentajes)			
PEA agrícola/PEA total	16.0	14.5	13.0	11.2
PEA agrícola/PIB total	13.2	13.1	12.5	14.6
III. PRODUCTO SECTORIAL				
	(Porcentajes)			
PIB agrícola/PIB agropecuario	51.7	51.0	56.8	62.2
PIB pecuario/PIB agropecuario	44.4	45.1	39.9	34.6
IV. EXPORTACIONES				
	(Porcentajes)			
Exportaciones agropecuarias/ Exportaciones totales	86.4	75.9	73.4	72.0
Exportaciones agrícolas/ET	46.7	57.4	49.8	54.7
Exportaciones pecuarias/ET	39.5	17.8	21.8	14.7

Fuente: Datos de la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y del Banco Central de la República Argentina.

* Población económicamente activa.

Los impuestos indirectos sobre los insumos agropecuarios, no afectan al productor como sujeto imponible, pero inciden en la rentabilidad de las empresas. Los más importantes son los que gravan los **combustibles, las importaciones y el valor agregado (IVA)**. El impuesto a los combustibles es de gran significación (en ocasiones cercano al 50% del precio del gasoil) y ha afectado principalmente el costo de los cultivos y del transporte. El sector agropecuario ha participado marginalmente en el IVA, ya que la mayoría de los productos estuvieron exentos desde 1980 hasta 1990. Los derechos de importación son gravámenes incorporados en el precio de los insumos importados que utiliza el sector agropecuario. Se han aplicado, fundamentalmente, sobre maquinarias y equipos agrícolas, fertilizantes y productos para sanidad animal y vegetal. Su cuantía ha dependido de los requerimientos del fisco y/o de los estímulos otorgados a la industria nacional que los produce. Su principal efecto ha sido el encarecimiento de dichos bienes, en relación a otros países, restando competitividad a la agricultura y limitando la producción.

La elevada presión tributaria ejercida sobre el sector agropecuario mediante los derechos de exportación ha tenido como contrapartida una reducida recaudación proveniente de los tributos directos. Se ha preferido gravar la producción y las exportaciones antes que el uso improductivo de la tierra. Se ha comprobado también una menor incidencia relativa de los impuestos directos sobre las tierras más productivas. Esta estructura impositiva ha tenido un efecto negativo sobre la dinámica agropecuaria, ya que redujo los precios internos recibidos por los productores y limitó significativamente el crecimiento de la producción.

Los principales tributos directos que gravan al sector agropecuario son el **impuesto a las ganancias** obtenidas por las empresas y actividades empresariales y el **impuesto al patrimonio**. El de las ganancias es de carácter nacional y similar al impuesto a la renta agropecuaria existente en otros países de la región. La base imponible comprende la totalidad de los ingresos, deducidos los costos y gastos, para no afectar el patrimonio. El promedio de las tasas va del 33% para las sociedades de capital al 22.5% para las sociedades por acciones. En el régimen vigente no existen las exenciones explícitas que rigieron en

años anteriores. Este impuesto ha sufrido cambios profundos en su concepción en los años 1976, 1980, 1985 y 1988.

Los impuestos patrimoniales a nivel nacional son los gravámenes al capital de las empresas y al patrimonio neto. El avalúo de los inmuebles para determinar la base imponible se realiza considerando el valor de adquisición del activo, y deduciéndole el 50%. Dado que la tasa es proporcional e igual al 1.5%, resulta que la tierra se encuentra gravada con una alicuota real del 0.75% del valor de compra.

El impuesto inmobiliario provincial y las llamadas tasas municipales gravan también el patrimonio. Tradicionalmente la tierra ha estado gravada por este impuesto inmobiliario bajo la forma de una tasa básica y otra que incluye el tamaño de la finca o parcela. Así se obtiene una base imponible que resulta gravada con un máximo del 36.5 por mil. Las tasas municipales son cobros por servicios prestados, que permiten financiar de manera encubierta los gastos de los municipios, que no poseen facultades impositivas. Los gravámenes que afectan al sector agropecuario son la "guía de tránsito para ganado", que se calcula por cabeza de ganado transportada, y la de "conservación de caminos municipales", que toma como base la hectárea de campo.

En el período 1970-1988 la **carga tributaria total** representó, en promedio, el 19.1% del Producto Interno Bruto (PIB), pero este porcentaje registró una amplia oscilación, del 13 al 23.2%. Los tributos nacionales significaron entre el 80 y 92% del total recaudado y el 16.1% del PIB. El resto correspondió a los gravámenes provinciales y municipales; a partir de 1970 estos tributos se incrementaron de manera significativa, hasta llegar a representar 4.36% del PIB global.

La **estructura de la recaudación tributaria nacional** muestra una tendencia creciente de los impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones, que evolucionaron desde menos del 30% de la recaudación total en la década de los setenta al 42% en los años ochenta. Por el contrario, los tributos directos, sobre los ingresos y el patrimonio, que representaban un 17% del total en los años setenta, cayeron a menos del 10% en los ochenta. La recaudación de impuestos al comercio exterior osciló, para el período 1970-1987, desde el 6.4% al 14.8% del total (véase gráfico 1).

Los **tributos al comercio exterior** ejercieron una presión errática en el período 1970-1987, como consecuencia de las frecuentes modificaciones de las políticas referidas a los derechos de exportación y las intensas fluctuaciones de los volúmenes de importación. En el período 1970-1977 estos gravámenes registraron una participación promedio del 12% de la recaudación total. Luego, y hasta 1982, la baja de los derechos de exportación hizo caer dicho porcentaje al 8%, a pesar de que el atraso cambiario existente en la economía favoreció las importaciones. A partir de 1982, la crisis económica hizo que se volviera a recurrir a estos derechos como fuente de recursos fiscales. En el período 1983-1986 la participación relativa se elevó nuevamente hasta un 11.2% promedio anual de la recaudación total.

Cuadro 11

ARGENTINA: PRINCIPALES TRIBUTOS DEL SECTOR AGROPECUARIO

Gravamen	Objeto imponible	Ambito	Destino
Imp. a las ganancias	Act. económica	Nacional	Coparticipable
Imp. a beneficios eventuales	Act. económica	Nacional	Coparticipable
Imp. a los capitales			
- Empresas	Patrimonio	Nacional	Coparticipable
- Cooperativas	Patrimonio	Nacional	No coparticipable
Imp. al patrimonio neto	Patrimonio	Nacional	Coparticipable
Imp. inmobiliario	Patrimonio	Provincial	Provincial
Tasas municipales	Patrimonio	Municipal	Municipal
Derechos de exportación	Transacciones	Nacional	No coparticipable
Imp. a los ingresos brutos	Transacciones	Provincial	Provincial
Imp. al valor agregado (IVA)	Insumos	Nacional	Coparticipable
Imp. a los combustibles	Insumos	Nacional	Coparticipable
Derechos de importación	Insumos	Nacional	No coparticipable
Imp. internos (seguros, etc.)	Insumos	Nacional	No coparticipable

Fuente: Secretaría de Hacienda.

Cuadro 12

ARGENTINA: ESTRUCTURA TRIBUTARIA GLOBAL
(En porcentajes)

Concepto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
1. <u>Tributos nacionales</u>	<u>85.3</u>	<u>86.3</u>	<u>86.7</u>	<u>88.3</u>	<u>88.7</u>	<u>92.3</u>	<u>89.6</u>	<u>85.3</u>	<u>83.6</u>	<u>82.3</u>	<u>81.5</u>	<u>81.3</u>	<u>82.4</u>	<u>85.6</u>	<u>82.5</u>	<u>82.2</u>	<u>81.1</u>	<u>81.9</u>
a) Sobre ingresos y patrimonio	20.6	16.7	15.0	15.2	12.7	7.1	10.4	13.1	11.8	13.1	11.0	12.0	14.1	12.9	7.9	8.7	10.0	12.6
b) Sobre producción, consumo y transacciones	29.4	30.5	30.7	29.3	31.4	34.7	30.3	35.6	38.4	36.6	36.5	47.9	47.1	45.6	44.3	38.4	37.4	33.5
c) Sobre comercio exterior	10.0	10.7	14.8	12.4	10.4	12.1	16.2	9.5	6.4	7.3	8.0	7.9	8.1	12.4	10.6	13.6	10.7	8.9
- Derechos de exportación	2.9	3.3	7.0	7.4	4.1	5.2	8.5	1.9	0.2	0.1	0.1	0.7	2.7	7.9	6.4	9.0	4.6	1.4
d) Sistema de seguridad social	24.7	27.9	25.9	31.0	30.2	37.0	20.5	22.0	25.6	25.3	25.6	13.0	12.6	13.2	18.3	21.1	22.7	24.9
e) Otros impuestos y regulación tributaria	0.6	0.5	0.3	0.4	4.0	1.6	4.2	5.1	1.4	0.0	0.4	0.2	0.5	1.5	1.4	0.4	0.3	2.0
2. <u>Tributos provinciales</u>	<u>14.7</u>	<u>13.7</u>	<u>13.2</u>	<u>11.7</u>	<u>11.3</u>	<u>7.5</u>	<u>10.4</u>	<u>14.7</u>	<u>16.4</u>	<u>17.7</u>	<u>18.5</u>	<u>18.2</u>	<u>17.6</u>	<u>14.4</u>	<u>17.5</u>	<u>14.6</u>	<u>16.5</u>	<u>18.1</u>
a) Inmobiliario	3.0	2.6	2.8	2.5	2.1	1.8	1.3	2.7	3.3	3.5	3.7	4.1	4.0	3.2	4.7	3.7	3.7	0.0
b) Otros	11.7	11.1	10.4	9.2	9.2	5.7	9.1	12.0	13.1	14.2	14.8	14.1	13.6	11.2	12.8	11.1	12.8	0.0
3. <u>Otros recursos</u>	<u>0.0</u>																	
4. <u>Total</u>	<u>100.0</u>																	

Fuente: Secretaría de Hacienda de Argentina.

Estimaciones realizadas en 1988 (Proyecto ARG/85/019) para el bienio 1986-1987, indican que entre el 50 y 65 % de la recaudación del **impuesto a las ganancias** correspondió a retenciones en la fuente, tales como las realizadas por las empresas a sus empleados y obreros. Menos del 50% provino de las declaraciones voluntarias del resto de los contribuyentes. Este comportamiento contrasta con el observado en otros países latinoamericanos, como, por ejemplo, Colombia y Costa Rica, donde el peso de los impuestos directos es notoriamente mayor.

Los **impuestos indirectos internos** a la producción, el consumo y las transacciones ejercieron una presión promedio del 7% del PIB entre 1970 y 1988, es decir que triplicaron a los impuestos que tienen su origen en los ingresos y ganancias y representaron aproximadamente el 40% de la recaudación total. Una de las razones de esta expansión ha sido el estancamiento económico del país. Como referencia, cabe indicar que, en los países industrializados, la tributación indirecta promedio anual del período 1980-1986 no representó más del 17% del total recaudado y para el conjunto de los países en desarrollo esa proporción alcanzó al 28%.

La principal tributación de la agricultura argentina corresponde a impuestos indirectos; más concretamente, a los derechos de exportación, que han gravado los productos agropecuarios exportables, para los cuales el país tradicionalmente ha contado con ventajas comparativas. La incidencia de este tipo de impuestos en el resto de los productos primarios y en las manufacturas de origen industrial ha sido marginal y esporádica. En cambio, los que pesan sobre el agro representaron más del 40% de la recaudación del comercio exterior, 4.8% de la recaudación total y 0.84% del PIB promedio anual para el período 1973-1987.

Las crisis reiteradas de la balanza de pagos, las necesidades fiscales y las caídas de los precios internacionales de los principales productos agropecuarios de exportación se tradujeron en variaciones de la carga fiscal sobre las exportaciones. Por otra parte, con el fin de mejorar el poder adquisitivo de la población, se mantuvieron gravámenes elevados sobre las exportaciones tradicionales de granos y carne vacuna. Era una forma de mantener bajos los precios internos de estos productos, considerados bienes básicos o bienes-salario. Las

características de estos tributos, fáciles de cobrar y difíciles de evadir, favorecieron la recaudación fiscal.

Esta política no tuvo suficientemente en cuenta las condiciones de rentabilidad de la actividad agropecuaria, que normalmente se vincula al tipo de cambio y a los precios y la demanda internacionales. Se produjo así un creciente rechazo de parte de los productores, cuyas organizaciones representativas percibían los gravámenes como un mecanismo arbitrario, poco equitativo y de tasas excesivas. Esta imagen negativa se acentuaba, debido a los desequilibrios fiscales del gobierno central y a la ausencia de políticas y programas de apoyo al sector agropecuario en los cuales se utilizaran los recursos captados por concepto de derechos de exportación. Dado que la mayor parte de la producción agropecuaria exportable del país se genera en la región pampeana, la estructura tributaria sectorial basada en estos derechos se ha concentrado allí, donde se encuentran las tierras de mayor valor. Los gravámenes han operado implícitamente como un instrumento para captar una parte importante de la renta diferencial que originan dichas tierras. El Gobierno ha utilizado estos recursos para financiar servicios urbanos y subsidiar a otros sectores de la economía, en una política dirigida, según diversos sectores no agropecuarios, a la redistribución sectorial y regional de ingresos. Para modificar dicha política y enfrentar una hipotética eliminación de los derechos de exportación, se han estudiado tributos alternativos, orientados a gravar el *stock* de capital del productor rural (constituido especialmente por la tierra) y no su producción o sus exportaciones.

Si se excluyen los derechos de exportación, la participación del sector agropecuario en la recaudación de impuestos nacionales ha sido baja. El IVA, como ya se comentó antes, lo afectó de manera marginal, debido a que la mayor parte de los productos agropecuarios estuvieron exentos de su pago hasta 1990. Si bien no existe información discriminada por sectores, se estima que la participación del agro en la recaudación del impuesto a las ganancias es poco significativa: alrededor del 5% del total durante los años ochenta. Algo similar ocurre con los impuestos al capital y al patrimonio neto, en los cuales diversas evidencias muestran un importante grado de elusión y evasión impositiva. Se calcula que el 50% de los potenciales contribuyentes no presentan declaración. En el cuadro 13 aparece una estimación de la

presión tributaria (sin considerar la evasión) sobre el sector, para el trienio 1987-1988.

En los años ochenta se registró una marcada tendencia al incremento de la presión tributaria ejercida por los gobiernos provinciales a través del impuesto inmobiliario. Esto ocurrió especialmente en las provincias de Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba y Entre Ríos, en las cuales el mencionado tributo representó entre el 22% y el 33% de los recursos tributarios. El correspondiente a las propiedades rurales alcanzó entre el 9% y 14% de esos totales. A pesar de lo señalado, los impuestos a la propiedad y la riqueza (en particular el impuesto sobre la tierra) han constituido una parte muy poco significativa del total de la carga tributaria sectorial. Asimismo, los estudios del proyecto ARG/85/019 revelan que las provincias de la región pampeana soportan una presión tributaria directa sobre la tierra relativamente menor que las producciones de otras economías regionales, si se tiene en cuenta que sus tierras poseen mayor aptitud productiva.

Cuadro 13

ARGENTINA: PRESION TRIBUTARIA DEL SECTOR AGROPECUARIO

	Montos (millones de US\$)	Porcentajes del PIB
<u>Impuestos directos</u>		
Ganancias	26.4	0.04
Tierra	145.8	0.22
Capital	62.8	0.09
Subtotal	235.0	0.35
<u>Impuestos indirectos</u>		
Der. exportación	425.8	0.64
Internos	134.8	0.20
Subtotal	560.6	0.84
<u>Total impuestos</u>	<u>795.6</u>	<u>1.19</u>
PBA	9 380	
PIB	66 782	

Fuente: Proyecto PNUD/ARG/85/019.

Para identificar los factores que han determinado el comportamiento de la tributación agropecuaria en Argentina y verificar eventuales relaciones causales entre variables, se ha recurrido al análisis econométrico. La teoría económica sugiere que las políticas tributarias responden, entre otros, a argumentos que se formalizan como variables cuantitativas. En virtud de ello, se ha supuesto la existencia de relaciones funcionales de tipo lineal entre dichas variables, que pueden ser estimadas a través de regresiones. Pero debe notarse que estas estimaciones tienen dos limitantes: por un lado, el restringido número de observaciones anuales disponibles, lo que afecta la precisión de los resultados y, por otro, la escasa desagregación existente en materia de información tributaria, en especial la referida al sector agropecuario. Debido a su significación, se ha optado por utilizar los derechos de exportación como la variable representativa de la tributación agropecuaria, a pesar de su escasa cobertura respecto de los cultivos regionales o extrapampeanos, cuya producción se encuentra orientada preferentemente al mercado interno.

Un primer examen permitió constatar que existe un importante grado de sustitución entre la presión tributaria sobre las exportaciones y los impuestos directos que gravan el capital, los ingresos y el patrimonio. Esta relación funcional indicaría la existencia de un permanente intercambio entre la presión tributaria que se ejerce sobre las actividades agrícolas y las urbanas. El coeficiente de correlación alcanzó a 0.51 y el estadístico F un valor de 6.87. La relación entre estas variables es inversa.

Los principales factores explicativos que surgen de los resultados alcanzados son: el producto bruto del sector agropecuario exportador (pampeano) computado con un período de rezago, el producto bruto correspondiente al resto de la economía (no agropecuario), los desequilibrios fiscales y la tasa de cambio real. En el caso de los productos brutos la explicación reside en que la presión tributaria se relaciona directamente con la capacidad contributiva de los sujetos gravables, léase los productores de cereales y oleaginosas, y, en forma inversa, con la potencialidad gravable de los productores no agropecuarios. Esto obedece al intercambio verificado entre la presión tributaria rural y urbana.

Los déficits obligan a los gobiernos a intensificar la presión tributaria global, con el propósito de extraer recursos para neutralizar los desequilibrios fiscales. Cuando se comparan ingresos y egresos fiscales con un período de rezago, se comprueba que los desequilibrios preceden al ajuste vía una mayor presión tributaria. También se constata que media un lapso entre la toma de decisión de política fiscal y la realización del hecho imponible. En el caso del sector agropecuario, se trata de los derechos de exportación.

El ajuste entre el tipo de cambio real y la presión tributaria sobre las exportaciones permite verificar una doble relación funcional. Por una parte, el mejoramiento del tipo de cambio favorece, de manera indirecta, al incremento de las exportaciones y, por ende, la recaudación de los tributos que pesan sobre ellas. Por otra, el aumento de la tasa de cambio frecuentemente es acompañado por incrementos en las tasas de los derechos de exportación, con el fin de atenuar los efectos de alza de los precios internos y baja de los ingresos reales de los asalariados. Los resultados obtenidos en esta regresión también mejoraron cuando el tipo de cambio real fue considerado con un período de rezago, lo que confirma lo anotado antes, en el sentido de que el incremento en la tasa de cambio promovería una mayor recaudación en el período siguiente, como consecuencia de mayores exportaciones y/o aumentos de las alícuotas tributarias.

Con el propósito de obtener una explicación conjunta y global del efecto de estas variables respecto de la presión tributaria sobre las exportaciones se realizó un ajuste múltiple, que arrojó resultados significativos y mejorados, si se comparan con las regresiones parciales. El coeficiente de correlación ajustado alcanzó un valor de 0.866, mientras que el estadístico F fue de 0.64. Estos datos constituyen, sin embargo, una aproximación parcial e insuficiente a la comprensión integral de la política tributaria agrícola.

Se identificaron obstáculos estadísticos importantes, como la autocorrelación de errores y multicolinealidad entre las variables, lo que le resta confianza explicativa a los ajustes. Por otro lado, las variables cuantitativas proporcionan una restringida capacidad explicativa cuando el fenómeno investigado, en este caso la política tributaria sectorial, posee una incuestionable dimensión política y social, cuyos factores son

difíciles de cuantificar y requerirían la elaboración de variables explicativas de índole cualitativa, a partir de los límites que impone el método ecométrico utilizado.

2. Gasto público en la agricultura

La información relativa al gasto público en Argentina que se ha utilizado procede del Presupuesto General de la Nación ya ejecutado, con el propósito de homogeneizar el período en estudio y hacerlo comparable. Los gastos computados para los cuatro subsectores de la actividad primaria (agrícola, ganadero, forestal y pesquero) incluyen, en términos institucionales, las partidas acreditadas a la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, principal ente sectorial del Gobierno Nacional, a los organismos descentralizados dependientes de dicha Subsecretaría (como por ejemplo, la Junta Nacional de Carnes (JNC), la Junta Nacional de Granos (JNG) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). También comprenden las cuentas especiales del presupuesto general (como por ejemplo, las destinadas a sanidad animal, a la ley de semillas y al fondo especial del tabaco). Existieron otras obligaciones a cargo del Tesoro Nacional, como las destinadas a promover el uso de fertilizantes o el apoyo a la producción lanera. No se dispone de información acerca de los recursos provinciales asignados a la agricultura, pero ellos son de escasa significación, comparados con los nacionales.

La persistencia de la inflación y la existencia de diversos signos monetarios nacionales en el transcurso del período en estudio sugieren la conveniencia de analizar la evolución del gasto público en la agricultura en base a los montos expresados en dólares corrientes; para ello se utilizó como deflactor al tipo de cambio libre promedio anual. Dicha evolución se muestra en el cuadro 14 y en términos porcentuales en el cuadro 15.

ARGENTINA: EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO AGROPECUARIO POR SECTORES
 PERIODO 1976-1985
 (En millones de dólares corrientes)

54

Subsectores y programas principales	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1. Agrícola	<u>63.6</u>	<u>101.4</u>	<u>140.7</u>	<u>210.2</u>	<u>286.2</u>	<u>177.9</u>	<u>67.9</u>	<u>88.8</u>	<u>106.4</u>	<u>116.9</u>
Apoyo a la producción de granos	38.5	53.9	73.1	106.2	138.8	82.4	230.6	40.6	50.5	48.8
2. Ganadero	<u>13.6</u>	<u>25.1</u>	<u>42.7</u>	<u>85.3</u>	<u>137.0</u>	<u>66.5</u>	<u>25.1</u>	<u>30.0</u>	<u>36.4</u>	<u>32.1</u>
Sanidad Animal	7.7	15.1	26.5	44.2	75.6	42.7	18.5	21.3	24.2	22.9
3. Forestal	<u>5.4</u>	<u>17.1</u>	<u>21.3</u>	<u>54.8</u>	<u>57.0</u>	<u>33.5</u>	<u>11.8</u>	<u>29.1</u>	<u>42.9</u>	<u>27.3</u>
Financiamiento del Plan de Forestación y Reforestación	3.4	11.5	13.6	28.9	18.8	14.3	4.5	21.0	32.6	18.9
4. Pesquero	<u>0.0</u>	<u>2.5</u>	<u>4.5</u>	<u>7.8</u>	<u>14.3</u>	<u>9.6</u>	<u>3.4</u>	<u>4.3</u>	<u>5.2</u>	<u>6.8</u>
5. Apoyos (tecnología investigación, administración)	<u>25.4</u>	<u>43.5</u>	<u>69.4</u>	<u>104.6</u>	<u>172.5</u>	<u>91.0</u>	<u>31.7</u>	<u>40.4</u>	<u>41.2</u>	<u>57.7</u>
6. Total gasto público agropecuario	<u>108.0</u>	<u>189.6</u>	<u>278.6</u>	<u>462.6</u>	<u>667.0</u>	<u>378.5</u>	<u>139.9</u>	<u>192.5</u>	<u>232.1</u>	<u>240.8</u>
7. Gasto público total	<u>5 877.2</u>	<u>8 084.1</u>	<u>11 457.4</u>	<u>17 847.3</u>	<u>22 497.3</u>	<u>14 431.5</u>	<u>6 028.3</u>	<u>11 450.4</u>	<u>11 952.6</u>	<u>13 524.7</u>

Fuente: Secretaría de Hacienda.

Cuadro 15

ARGENTINA: ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO AGROPECUARIO
PERIODO 1976-1985

Subsectores y programas principales	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1. Agrícola	<u>58.9</u>	<u>53.5</u>	<u>50.5</u>	<u>45.4</u>	<u>43.0</u>	<u>47.0</u>	<u>48.5</u>	<u>46.1</u>	<u>45.8</u>	<u>48.6</u>
Apoyo a la producción de granos	60.5	53.2	52.0	50.5	48.5	46.3	45.1	46.0	47.5	41.7
2. Ganadero	<u>12.6</u>	<u>13.2</u>	<u>15.3</u>	<u>18.5</u>	<u>20.5</u>	<u>17.6</u>	<u>18.0</u>	<u>15.6</u>	<u>15.7</u>	<u>13.3</u>
Sanidad Animal	56.6	60.2	62.1	51.8	55.2	64.2	73.7	71.0	66.5	71.3
3. Forestal	<u>5.0</u>	<u>9.0</u>	<u>7.6</u>	<u>11.8</u>	<u>8.5</u>	<u>8.9</u>	<u>8.4</u>	<u>15.1</u>	<u>18.5</u>	<u>11.3</u>
Financiamiento del Plan de Forestación y Reforestación	63.4	67.3	63.8	52.7	33.0	42.7	38.1	72.2	76.0	69.2
4. Pesquero	<u>0.0</u>	<u>1.3</u>	<u>1.6</u>	<u>1.7</u>	<u>2.1</u>	<u>2.5</u>	<u>2.4</u>	<u>2.2</u>	<u>2.2</u>	<u>2.8</u>
5. Apoyos (tecnología, investigación, administración)	<u>23.5</u>	<u>23.0</u>	<u>25.0</u>	<u>22.6</u>	<u>25.9</u>	<u>24.0</u>	<u>22.7</u>	<u>21.0</u>	<u>17.8</u>	<u>24.0</u>
Total sector primario	<u>100.0</u>									
6. Gasto público agropecuario/ gasto público total	1.8	2.3	2.4	2.6	3.0	2.6	2.3	1.7	1.9	1.8

Fuente: Secretaría de Hacienda.

El financiamiento del gasto público agropecuario cuenta con un elevado nivel de autosuficiencia. En 1986 los recursos correspondientes a aportes directos de los productores o a otros agentes del sector con destino a las cuentas especiales y a los organismos descentralizados representaron el 72% del total, en tanto que el 28% restante provino de aportes del Tesoro Nacional. En 1987, estas proporciones cambiaron al 80% y 20%, respectivamente. Los aportes del Tesoro Nacional financian los gastos de los órganos centrales y los subsidios específicos otorgados al sector privado para situaciones de emergencia agropecuaria.

Uno de los elementos que, en alguna medida, pueden resultar sorprendentes es el reducido nivel de los montos del GPA en relación al total, especialmente si se tiene en cuenta la extensión del país, la importancia estratégica de la actividad agropecuaria y su relativamente alto nivel de tributación. En efecto, los montos destinados al sector representaron aproximadamente el 3% del gasto total en los últimos dos decenios. Asimismo, la relación entre el GPA y el PIB en el mejor de los años (1980), sólo alcanzó al 1%. Lo que es más serio aún, es la tendencia decreciente de la relación GPA/GPT que se iniciara con 3.8% para el trienio 1970/72 y alcanzara 1.88% para el trienio 1985/87. Nótese además que un elevado porcentaje del GPA es financiado directamente por los propios productores. La tendencia señalada indica que el ajuste de las finanzas públicas, en cuanto a las erogaciones sesgó en mayor medida en contra del sector rural.

La composición o estructura del GPA, de acuerdo a la clasificación por subsectores, muestra la preeminencia de la agricultura en el total sectorial, alcanzando una participación promedio de 48.7% en el período. Cabe notar que el porcentaje que obtuvo en 1985 (48.6%) fue el más alto desde 1979. Aproximadamente el 50% de estos gastos corresponde al programa denominado "apoyo" a la producción de granos" (Junta Nacional de Granos), que, a su vez, se compone en una elevada proporción de los gastos de la elevación terminal de granos. Este es un servicio pagado por los exportadores y transferido a los precios internos, entre los que destacan también los de "normalización del área agrícola" y "apoyo a la producción tabacalera". La producción de tabaco es una de las pocas actividades

sistemáticamente protegidas en la Argentina. En virtud de una ley que tiende a regular y diversificar la producción, se instituyó un impuesto al consumo de cigarrillos que se destina a financiar un sobreprecio para los productores y planes de diversificación. El gasto en ganadería, que creció diez veces en dólares corrientes entre 1976 y 1980, se deterioró a partir de este último año, en que llegó a representar el 20.5% del GPA. En 1985 retomó el peso alcanzado en 1977. La cuenta especial "sanidad animal" participó, en promedio, con el 63% del gasto asignado al subsector ganadero, siendo muy importante también el programa destinado al apoyo a la comercialización de ganados y carnes (Junta Nacional de Carnes). El gasto destinado al subsector forestal mostró una dinámica muy significativa, duplicando su participación en el GPA entre 1976 y 1985; en este último año su peso fue casi similar al de la ganadería. Más del 70% del monto asignado a este propósito lo concentran las partidas destinadas al desarrollo de política forestales y de parques nacionales y a la dotación de asistencia financiera al Plan de Forestación y Reforestación que está vigente a partir de 1979, en virtud de la Ley 21.695.

Cuadro 16

ARGENTINA: PARTICIPACION DEL GASTO PUBLICO AGRICOLA EN EL
GASTO PUBLICO TOTAL
(En porcentajes)

Período	Participación
1970/1972	3.82
1973/1975	3.47
1976/1978	2.49
1979/1981	2.84
1982/1984	2.00
1985/1987	1.88

Fuente: Estimación propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

Los gastos correspondientes a los cuatro subsectores en que se han dividido las actividades primarias alcanzan a explicar el 77% promedio anual del total del gasto público agropecuario; la diferencia corresponde a las actividades de apoyo otorgadas a la agricultura (ver cuadro 12). Para este ítem los montos alcanzados en 1985 sólo fueron superados en 1980, año en que la participación de los "apoyos" fue del 26% del total de GPA. Los programas de investigación tecnológica, y en particular los denominados "Apoyo tecnológico a la agricultura y ganadería" y "Apoyo financiero a la investigación y extensión agropecuaria", más los dos a cargo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), concentraron el 95% de los montos destinados a estos efectos. Este destino del gasto público agropecuario en varios años de la década examinada captó más recursos que los otorgados en conjunto a los subsectores ganadero y forestal.

Los gastos de las instituciones del Estado Nacional que dependen directamente del Tesoro Nacional han mantenido una baja participación relativa respecto del total de gastos del sector público agropecuario. Dicha participación, además, muestra una tendencia decreciente, acentuada a partir de 1985, debido al congelamiento de todas las vacantes en los organismos de la administración pública nacional y a las severas restricciones para la adquisición de bienes de capital para uso administrativo. Por el contrario, la participación de los gastos derivados de las cuentas especiales creció, aunque lentamente, pasando del 30% del total del GPA al 33%, promedios para la primera y segunda mitad del período 1970-1985, respectivamente. Por su parte, los gastos de los organismos descentralizados, que son los de mayor peso en el total, se han mantenido con una participación superior al 60% entre 1970-1987.

La distribución del gasto destinado al sector agropecuario para fines de uso corriente y de capital o inversión ha favorecido, de manera permanente y en elevadas proporciones, al primer tipo mencionado. En el período 1970-1985, los gastos corrientes representaron el 91.3% promedio anual del GPA total, y el 8.7% restante correspondió a gastos de capital. En el cuadro 17 se observa un cambio en la política oficial a partir de 1980, en el conjunto del sector público, que se expresa en una caída fuerte de las inversiones. El fenómeno se intensificó mucho más en el sector agropecuario. El

GPA de capital pasó del 14% del GPA total en promedio para 1976-1980 a alrededor del 6% en el período 1981-1985.

Cuadro 17

ARGENTINA: GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y EN EL TOTAL DEL PAIS (1976-1985)

	Gasto público agropecuario			Gasto público total		
	Corriente	Capital	Total	Corriente	Capital	Total
1976	85.7	14.3	100.0	71.0	29.0	100.0
1977	85.3	14.7	100.0	62.1	37.9	100.0
1978	86.5	13.5	100.0	69.4	30.6	100.0
1979	89.9	10.1	100.0	70.4	29.6	100.0
1980	90.6	9.4	100.0	76.0	24.0	100.0
1981	92.2	7.8	100.0	75.7	24.3	100.0
1982	96.3	3.7	100.0	75.4	24.6	100.0
1983	94.9	5.1	100.0	71.1	28.9	100.0
1984	97.3	2.7	100.0	90.3	9.7	100.0
1985	94.1	5.9	100.0	87.2	12.8	100.0

Fuente: Secretaría de Hacienda de Argentina.

También se diferencia por subsectores la tendencia a la desinversión pública en el sector agropecuario. Entre 1976 y 1980, el gasto de capital del conjunto perdió, con menor o mayor intensidad, participación dentro de sus respectivos gastos totales; sin embargo, entre 1981-1985, se observó una fuerte recuperación en la ganadería y en los apoyos tecnológicos, como se detalla en el cuadro 18. Entre los programas favorecidos, se cuentan los siguientes: colonización agraria y apoyo a la producción de granos (todo el período), en el subsector agrícola; comercialización de bovinos, porcinos y ovinos (1976-1980) y sanidad animal (1981-1985), en el ganadero; defensa y protección de parques nacionales (todo el período), en el forestal, y

apoyo tecnológico a la agricultura y ganadería (con signos distintos por superperíodos) en el subsector que se ha denominado de "apoyos".

Cuadro 18

ARGENTINA: PERDIDA DE IMPORTANCIA DE LAS INVERSIONES
PUBLICAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO
(En porcentajes)

Subsectores	Período 1976-1980	Período 1980-1985
Agrícola	- 27.0	- 90.6
Ganadero	- 15.0	520.0
Forestal	- 53.3	- 68.6
Apoyos	- 67.2	157.7
<u>Total sector</u>	<u>- 34.3</u>	<u>- 24.4</u>

Fuente: Secretaría de Hacienda.

En la década de los ochenta, la expansión y el desarrollo de la agricultura se han visto gravemente afectados por la insuficiencia de los presupuestos estatales destinados a apoyarla. Los gastos del organismo central y de los entes descentralizados han tenido como restricción los techos financieros fijados por la Secretaría de Hacienda, en base a los cuales se elevan los anteproyectos. Los ajustes normalmente no contemplan los requisitos de dichos organismos, que son los que reflejan las necesidades y prioridades de la agricultura. A estas falencias, se han agregado las limitaciones existentes en materia crediticia.

El reducido apoyo oficial brindado a la producción rural Argentina ha operado especialmente en base a los siguientes instrumentos: desgravación impositiva, otorgamiento de créditos en condiciones ventajosas y rebajas en el precio de algunos insumos. Los mecanismos de subsidios han sido aplicados a programas específicos en los diversos subsectores. Tal es el caso de los estímulos a la producción de lana y

té; el establecimiento de zonas beneficiadas por leyes de emergencia agropecuaria; el fomento, la conservación y la recuperación de los suelos mediante la Ley 22.428 de 1981; el incremento de la producción en tierras de baja productividad; la promoción de un mayor uso de fertilizantes; y el incentivo a obras de forestación y reforestación.

El subsidio tendiente a la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos consistió en el otorgamiento de un crédito fiscal a productores integrados en consorcios voluntarios que realizaron las inversiones con este propósito. Estas fueron exentas de tributos por un período de cinco años, que se extendió a diez en las zonas de frontera. Por su parte, la Ley 22.211 de 1980 estableció, además, la deducción y/o exención del pago de impuestos sobre las ganancias o sobre el capital invertido en obras destinadas a incrementar la producción agropecuaria en tierras rurales de baja productividad.

La promoción de la forestación y/o reforestación se hizo otorgando un crédito fiscal en virtud de la Ley 21.695 de 1977. Dicho crédito consistió en un importe fijo por hectárea diferenciado en función de la zona geográfica y de la especie forestal. Los resultados de esta política para el período 1978-1986 dan un total de 228 mil hectáreas forestadas en todo el país; es decir, un promedio de 28 mil hectáreas anuales.

Los subsidios directos otorgados a los precios de los insumos agrícolas han sido de escasa significación. Entre ellos se pueden mencionar los correspondientes a los fertilizantes, que se implementaron en el sector agrícola a partir de 1984, con el propósito de incrementar su uso. La renuencia de los productores a utilizarlos se atribuía, en especial, a los elevados coeficientes insumo-producto que hasta ese momento se registraban en el país y que generaban un alto precio relativo de los fertilizantes. Las causas de este fenómeno eran los derechos de exportación de los granos y el abastecimiento nacional de urea a precios muy elevados en relación a los internacionales, por la vigencia de aranceles de importación. Para bajar y estabilizar esa relación de precios, se implementó la modalidad de canje oficial de fertilizantes por grano. Como medida complementaria se eliminaron los aranceles a la importación de urea y otros abonos nitrogenados. Los resultados de estas políticas entre

1984 y 1988 se tradujeron en un beneficio fiscal neto de siete millones de dólares y un incremento del 30% en el consumo de fertilizantes.

La política oficial de crédito al sector agropecuario vigente hasta 1976 contribuyó decididamente a favorecer las inversiones, en virtud de que las tasas de interés fueron generalmente negativas. Por el contrario, a partir de 1977 la oferta de crédito al sector se vio fuertemente restringida, como resultado de una importante reforma monetaria. Esta restricción afectó también al resto de los sectores productivos. Los bancos oficiales que aplicaron esta política en el sector rural, redujeron considerablemente las líneas crediticias de corto plazo y optaron por funcionar bajo tres modalidades: el financiamiento parcial de los cultivos, la actuación como aval del productor en operaciones de venta anticipada de cereales, y el financiamiento de la compra anticipada de granos, para evitar la acumulación de ventas en períodos breves, que afectan los precios. La oferta de crédito oficial de largo plazo también fue restringida. Las tasas de interés vigentes en el último decenio han sido altamente positivas, especialmente si se miden en relación al precio de los productos. Debe destacarse que las altas tasas nominales de interés, asociadas a períodos de elevada inflación y frecuentes cambios en los precios relativos, incorporaron además un elemento de incertidumbre de efectos muy negativos.

Resulta difícil cuantificar la incidencia del GPA en la inflación, debido a que en situaciones de aumentos de precios tan intensas y prolongadas como las acontecidas en Argentina, operan mecanismos defensivos que luego se transforman en impulsores del proceso: indización, fijación de precios, control del mercado cambiario, etc. Sin embargo, en el caso de la agricultura resulta evidente que el gasto público no ha constituido un factor inflacionario de primer orden, en la medida en que la promoción de las actividades agrícolas se ha realizado fundamentalmente a través de subsidios y facilidades crediticias destinadas a disminuir los costos de producción.

El conjunto de impuestos aplicados a la agricultura en la Argentina se ha concentrado en instrumentos que gravan proporcionalmente el volumen y valor de la producción exportable, y, como ya se dijo, los más importantes han sido los derechos de exportación. Los impuestos

a las importaciones de algunos insumos tecnológicos (maquinarias, vehículos, agroquímicos) actuaron en forma similar, deteriorando los precios relativos, pero el carácter extensivo de la mayor parte de la producción exportable contribuyó a que estos gravámenes tuvieran incidencia relativamente menor.

El efecto más importante de los derechos de exportación ha sido la reducción de los precios relativos internos de los productos exportados, que, a su vez, han repercutido en la oferta, el consumo y las exportaciones de dichos bienes. Diversos autores (tales como Fulginit, Gluck, Cavallo-Mundlak, Sturzenegger, Otrera y Martínez Mosquera) han intentado medir el impacto de la intervención directa del Gobierno asociada a los impuestos al comercio exterior. Su conclusión es que los tributos a las exportaciones provocaron caídas de los precios relativos internos de los principales productos pampeanos, que oscilaron (con variaciones entre productos y años) en torno al 25%. En ausencia de dicha intervención los precios internos se hubieran incrementado en los niveles detallados en el cuadro 19.

Cuadro 19

ARGENTINA: INCREMENTOS EN LOS PRECIOS RELATIVOS INTERNOS
EN AUSENCIA DE INTERVENCIONES CON IMPUESTOS AL COMERCIO
EXTERIOR

(En porcentajes en relación a los precios registrados)

Años	Trigo	Maíz	Sorgo	Soja	Girasol	Carne vacuna
1970-72	44.44	26.21	23.45	-	-	14.81
1973-75	135.54	51.75	39.68	-	-	46.66
1976-78	36.14	58.78	53.76	19.76	40.06	11.46
1979-81	9.27	8.97	4.17	10.63	23.27	12.27
1982-84	30.14	30.47	34.99	32.75	41.40	31.05
1985	42.42	29.30	45.39	37.01	36.31	10.98

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

Con la gran sensibilidad de los productores de la región pampeana respecto de los precios, si éstos hubieran sido superiores a los que efectivamente se registraron como consecuencia de la aplicación a los derechos de exportación, el resultado habría sido un crecimiento significativo de la producción exportable. Los autores recién mencionados, tomando como base una serie de elasticidades-precio y elasticidades-precio cruzadas de la oferta, en un análisis dinámico comparativo, estimaron que los aumentos de respuesta en los principales granos y carne habrían sido los detallados en el cuadro 20. Es decir, se habrían logrado incrementos anuales del orden del 26.42% en la oferta de los granos y del 12.78% en la carne. Por otra parte, calcularon que el aumento de los precios internos habría causado una caída en el promedio anual de consumo de algunos productos en el período 1970-1985: 5.05%, en el caso del trigo; 1.62%, en el del maíz; 1.96%, en el del sorgo y 7.87%, en el de la carne vacuna. El aumento de la oferta y la disminución del consumo interno habrían producido un cambio sustancial en el volumen y valor de las exportaciones. Los cálculos efectuados por Sturzenegger y otros se resumen en el cuadro 21 y muestran la gran significación y disfuncionalidad de esta política tributaria.

Un problema central del sistema tributario argentino en relación a los impuestos internos aplicados al sector agropecuario ha sido su ineficiente recaudación. Los estudios realizados en el Proyecto PNUD ARG/85/019 sobre diversos modelos productivos representativos de la Provincia de Buenos Aires permiten verificar que la presión fiscal teórica, especialmente en los establecimientos de tamaño mediano y grande, es elevada. Sin embargo, la flexibilidad de los controles fiscales y una cultura generalizada de evasión, arrojan como resultado una baja tributación real. La escasa cobertura y monto efectivamente pagado, especialmente por concepto de impuestos directos (a las ganancias, al patrimonio y a la tierra), han hecho que sus efectos fueran poco significativos sobre el sector agropecuario en una perspectiva de mediano y largo plazo.

Desde el punto de vista fiscal, el alto grado de elusión y evasión ha inducido a las autoridades a preferir los impuestos a las exportaciones e importaciones, de recaudación más sencilla y eficaz,

pese a sus efectos indeseables, ya que operan como desincentivos para la producción agropecuaria.

Cuadro 20

ARGENTINA: AUMENTOS POTENCIALES EN EL VOLUMEN DE PRODUCCION DE LOS PRINCIPALES GRANOS Y LA CARNE EN AUSENCIA DE INTERVENCION COMERCIAL
(En millones de toneladas y en porcentaje)

Años	Cultivos*	Porcentaje	Carne (Millones de toneladas)	Porcentaje
1970	0.85	3.9	1.056	40
1971	2.02	9.9	0.549	27
1972	1.88	12.9	0.339	15
1973	7.84	33.0	0.281	13
1974	7.66	32.0	0.407	19
1975	8.66	44.0	0.331	13.6
1976	14.09	66.2	0.469	16.7
1977	21.2	75.0	0.006	0.2
1978	11.85	45.0	0.334	10.6
1979	7.45	26.4	0.13	4.3
1980	4.82	21.3	-0.129	-4.5
1981	1.88	5.7	-0.139	-4.7
1982	3.1	9.6	0.441	17.0
1983	2.51	6.5	0.556	24.3
1984	5.6	14.3	0.66	27.0
1985	7.07	17.0	0.556	20.0

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO

* Trigo, maíz, sorgo, soja, girasol.

Cuadro 21

**ARGENTINA: AUMENTOS POTENCIALES EN LOS VALORES DE
EXPORTACION DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS Y LA CARNE SIN
DERECHO DE EXPORTACION**
(En millones de dólares)

Años	Total cultivos ^a	Porcentaje	Carne	Porcentaje
1970	42.74	9.07	673.3	170.98
1971	108.24	21.52	428.52	112.92
1972	136.23	43.00	446.87	70.47
1973	740.68	92.36	694.64	96.79
1974	1 477.39	117.44	855.33	219.32
1975	1 583.34	154.61	666.46	289.64
1976	2 023.27	179.16	386.05	90.43
1977	2 058.46	129.10	211.74	40.29
1978	1 291.08	79.16	347.99	50.59
1979	1 074.91	46.98	74.11	6.85
1980	918.92	42.89	-279.87	-32.75
1981	570.69	17.31	430.31	52.45
1982	470.14	21.29	940.08	136.80
1983	427.78	13.55	1 022.39	196.24
1984	959.5	31.36	990.27	259.23
1985	1 000.43	34.31	803.85	251.99

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

^a Trigo, maíz, sorgo, soja, girasol.

3. Conclusiones y sugerencias

A partir de 1975 el desarrollo económico y productivo del país sufrió un estancamiento y deterioro que se agudizó en los últimos años de la década del ochenta. El fenómeno se registró principalmente en el sector industrial y en menor medida en el agropecuario, con repercusiones negativas en el plano social, especialmente en el empleo y en las condiciones y nivel de vida de la población. Dentro de este panorama global de estancamiento productivo, se observó un crecimiento en la agricultura extensiva de la región pampeana, estrechamente vinculada a los mercados internacionales, que ha superado al desempeño de la ganadería. La difusión del cultivo de la soja desde la mitad de los años setenta, debido a su mayor rentabilidad, constituyó el principal indicador de la expansión y provocó el

desplazamiento de la ganadería vacuna y ovina, así como la declinación del cultivo del maíz y de diversas especies forrajeras. Actualmente, la soja es el principal componente del PIB del sector agrícola y agroindustrial.

El estancamiento y, en algunos casos, la declinación de las actividades agropecuarias no exportables se vinculan al deterioro de las economías regionales y a los cambios experimentados en las modalidades de intervención y regulación del sector público en la economía. La reforma financiera de 1977 fue un hecho de especial importancia para este proceso, pues significó la eliminación de las políticas de tasas de interés negativas y redujo el apoyo a la inversión productiva, transformando la conducta de los agentes económicos, que destinaron sus capitales a los cultivos de mayor rentabilidad y menor riesgo. La desinversión en el sector fue dinámica, al igual que la difusión de las prácticas financieras, lo que derivó en una sistemática disminución de stock de capital en la agricultura.

En esta situación de amplia inestabilidad económica y política, la presión tributaria también fue variable y mostró una severa discordancia entre los tributos federales y los impuestos recaudados por las provincias, así como una baja presión de los impuestos directos. Todo ello agravó y extremó la presión ejercida a través de los impuestos indirectos. Las exenciones y la evasión fiscal completaron un cuadro de acentuada regresión.

Los impuestos a las exportaciones, además de constituir una fuente de ingresos fiscales de fácil recaudación y difícil evasión, se utilizaron como mecanismos compensatorios de variaciones cambiarias y severos procesos inflacionarios. Esto hizo que los tributos directos a la agricultura pasaran pasado a un lugar muy secundario, con la pérdida consiguiente de sus potencialidades para el desarrollo agropecuario. En suma, la política tributaria hacia el sector operó en sentido inverso al deseable.

Con el fin de revalorizar la política fiscal agropecuaria y convertirla en factor positivo para el crecimiento sectorial, sería recomendable sustituir los gravámenes al comercio por impuestos directos, tales como el impuesto a la tierra en función de sus

potencialidades, y ampliar la masa contribuyente del impuesto a las ganancias. Un gravamen sobre las ganancias de las empresas de recaudación masiva, podría convertirse en una herramienta más adecuada para obtener equidad distributiva, ya que no altera la asignación de los factores productivos y respeta el criterio de gravar en relación a la capacidad contributiva del productor. Debiera asignarse prioridad a mejorar la recaudación, para disminuir la fuerte evasión actual del impuesto a las ganancias. Por otra parte, la aplicación de un impuesto directo sobre la tierra, con un determinado porcentaje sobre su valor (que pasa a ser un costo fijo), no alteraría el equilibrio interno de la unidad productiva y no afectaría la intensificación. A diferencia de los tributos que gravan la comercialización de los productos, y puesto que es un costo fijo, no reduce los precios recibidos por los productores y por ende no limita su respuesta productiva. Entre sus eventuales efectos cabe mencionar los siguientes: gravar la renta económica de la tierra; obtener recursos fiscales, en lugar de limitar la asignación de estos mismos recursos al agro; estimular al productor a buscar alternativas tecnológicas que aumenten la producción y le permitan reducir la incidencia del impuesto por unidad de producto, y penalizar la tenencia de tierra inexplorada o cultivada de manera ineficiente.

Se han realizado diversos estudios sobre los efectos de los distintos sistemas impositivos en los resultados económicos de las explotaciones agropecuarias que demuestran que, para los tamaños pequeño y mediano, existiría escasa diferencia entre un impuesto a las utilidades y un impuesto a la tierra. La explicación es que las ganancias de ambos tamaños de explotación no sobrepasarían el mínimo no imponible, y, por lo tanto, no tributarían ni a las ganancias ni a la tierra. En el caso de las explotaciones grandes, la situación es muy distinta, ya que ellas tributan el impuesto a las ganancias en relación a su nivel de ingresos. En consecuencia, las de mayor productividad abonarían impuestos progresivos, pero las que estuvieran bajo el umbral normal quedarían eximidas. No ocurriría lo mismo con un impuesto a la tierra, que se calcula para una productividad normal.

La instrumentación de un impuesto a la tierra (distinto del inmobiliario provincial) ha sido sistemáticamente rechazada por algunas de las entidades representativas de los productores de mayor peso

político, quienes han reclamado una política impositiva sin discriminación sectorial. Por ello, la alternativa de un impuesto a la tierra de carácter nacional parece poco viable en las circunstancias actuales. Alternativamente podría aumentarse la presión impositiva sobre la tierra a partir de los impuestos provinciales.

La política actual ha optado por aplicar el IVA a todos los sectores. Pese a que esta alternativa ha tenido resultados interesantes en algunos países desarrollados, la insuficiente capacidad de control de los organismos públicos encargados de aplicarlo, plantea serias interrogantes acerca de su eficacia. En la práctica, debido a los altos índices de elusión y evasión, este impuesto resta transparencia a los mercados agropecuarios. Las actuales autoridades pretenden fortalecer la Dirección General Impositiva, de manera de resolver en el mediano plazo esta deficiencia, que constituye uno de los más serios problemas de la tributación en Argentina, pero los resultados finales son inciertos.

El gasto público agrícola, que siempre fue muy reducido, muestra una curva decreciente, y ha caído desde el 4% del gasto público total, a inicios de los años setenta, al 1.7% en 1988. Se ha orientado a estimular ciertos cultivos industriales -sobre todo tabaco-, los granos, las carnes y la forestación, y en su mayor porcentaje es gasto corriente. En esta última década, fue cinco veces mayor que el gasto de capital. En el último período se observa una importante reducción de los apoyos y subsidios oficiales, lo que está repercutiendo negativamente sobre el desempeño del sector y sobre sus perspectivas de acceso a los mercados consumidores de altos ingresos. Estos plantean exigencias crecientes en cuanto a calidad y sanidad y la reducción de las inversiones y gastos oficiales constituye un problema serio. Es necesario un aumento sustancial en los presupuestos destinados a sanidad vegetal y animal, aunque en este caso los recursos actuales ya tienen cierta importancia.

Asimismo, el GPA debería contemplar algunos casos excepcionales de subsidios tendientes a la promoción transitoria del empleo de insumos tecnológicos estratégicos, tales como los fertilizantes. Conviene insistir en que cualquiera de estos programas ha de tener un carácter transitorio.

Por otra parte, para promover un crecimiento agropecuario más equilibrado a nivel regional, se debería incrementar el gasto público en las zonas extrapampeanas, que actualmente se encuentran muy mal dotadas en cuanto a la infraestructura de movilización de la producción. Los servicios de transporte y almacenamiento son deficientes, de alto costo, y constituyen barreras significativas para el aumento productivo.

Finalmente, cabe señalar el deterioro de la capacidad técnica de las áreas responsables de dar apoyo a la conducción política de la actual Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. La disminución de su rango (en otras épocas era Ministerio y luego Secretaría de Estado) es una muestra más de las serias dificultades que enfrenta actualmente dicha dependencia, tanto en la generación y procesamiento de informaciones sectoriales, como en la planificación y en los aspectos operativos. El cambio de esta situación debería constituir un objetivo prioritario para la política sectorial, en virtud de la importancia estratégica del sector agropecuario para la economía del país.

ANEXO

SINTESIS DE IMPUESTOS QUE GRAVAN AL SECTOR AGROPECUARIO

I. Tributos que gravan empresas y actividades empresariales

- A. Impuesto a las ganancias (nacional): se gravan las rentas, periódicas o no, obtenidas por empresas y actividades empresariales.

Ente recaudador: D.G.I. Coparticipable

Sujetos imposables: sociedades de capital, personas físicas y sucesiones indivisas.

Base imponible: totalidad de ingresos de las empresas, deducidos los costos y los gastos necesarios para mantener el patrimonio.

Rentas no empresariales: se computan sólo ingresos susceptibles de periodicidad. Se permite deducción de gastos necesarios para mantener la renta.

Tasas de imposición: 33% de sociedades de capital. Para personas físicas, se admiten deducciones por mínimo no imponible, cargas de familia, etc.. Sobre el resultante se aplican tasas de 10% a 45%.

Exenciones: no existen explícitamente para el sector agropecuario. Sin embargo, hay una implícita en la metodología: los vientres se gravan al momento de realización, lo que implica un menor valor de mercado, por tratarse de animales que han terminado su vida útil. Fuera de la zona ganadera central, se eximen todas las categorías dedicadas a la cría vacuna.

Vigencia: se originó en 1974 (Ley No. 20.628) y sufrió profundos cambios en 1976, 1980, 1985 y 1988.

Antecedentes: impuesto a los réditos.

- B. Impuesto sobre los beneficios eventuales (nacional): grava, en general, los beneficios no alcanzados por el anterior, en particular los derivados de transacciones de inmuebles, bienes muebles, cuotas y participaciones sociales, títulos, acciones, etc. que no tributen impuesto a las ganancias.

Ente recaudador: D.G.I. coparticipable.

Sujetos imposables: personas físicas. Sólo por beneficios derivados de la enajenación de bienes no destinados a actividades empresarias.

Base imponible: diferencia entre precio de venta y costo actualizado.

Tasa de imposición: 15% del beneficio.

Exenciones: específicas para el sector no hay. Sin embargo, existen dos de tipo general que son importantes: a) enriquecimiento a título gratuito (herencia, donaciones, etc.); b) transferencia de bienes corporales de uso personal del contribuyente y su familia.

Vigencia: el texto legal es de 1976. Sufrió modificaciones en 1985. Antecedente: impuesto a los beneficios eventuales (1946-1973)

II. Impuestos que gravan al patrimonio

- A. Impuesto a los capitales de las empresas (nacional): su objeto es el patrimonio neto empresarial

Base imponible: diferencia entre activo y pasivo al final del ejercicio.

Tasa: proporcional del 1.5%

Exenciones: para el sector agropecuario, la valuación de los inmuebles afectados a la explotación se realiza por el valor de adquisición, actualizado por índices de la D.G.I. y luego reducido en un 50%.

Vigencia: fue sancionado en 1976 por el término de 10 años.

B. Contribución especial sobre el capital de cooperativas (nacional): es un impuesto idéntico al anterior, que alcanza a las empresas que adoptan la forma cooperativa.

C. Impuesto al patrimonio neto (nacional): alcanza los campos dados en arrendamiento y los patrimonios de empresas. Las ganancias de capital incluidas en este impuesto corresponden a personas físicas y se originan en transferencias de campos arrendados a terceros.

Base imponible: diferencia entre bienes y deudas.

Tasa: 2% para titulares de bienes nacionales en el exterior. Para titulares en el país, progresiva de 0.5% a 2%.

D. Impuesto inmobiliario (provincial): ha gravado tradicionalmente a la tierra. En la mayoría de los casos, como un impuesto básico y un adicional por tamaño.

Sujetos imposables: los propietarios.

Base imponible: la parcela, valuada con valores fiscales que se actualizan anualmente en cada jurisdicción.

Tasa: según las provincias.

- E. Tasas municipales (municipal): constitucionalmente los municipios no tienen facultades impositivas. Para financiarse cobran tasas por distintos servicios. Entre las que afectan al sector agropecuario pueden mencionarse: "Guía para el tránsito de ganado" (importe fijo por cabeza transportada), "Tasa de conservación de caminos municipales" (importe fijo por cada hectárea). Ambos rigen en la Provincia de Buenos Aires.

III. Impuestos que gravan las transacciones

- A. Derechos de exportación (nacionales): se trata de las clásicas retenciones aduaneras. A lo largo de las últimas décadas las exportaciones agropecuarias han estado sujetas a derechos en porcentajes variables y sobre diversos productos, según la época.

Sujetos imposables: exportadores.

Base imponible: valor FOB.

Tasas: fijas. Varían en el tiempo, en muchos casos siguiendo modificaciones en el tipo de cambio. La contracara de este impuesto son los "reembolsos" a la exportación, especie de subsidio por el cual el exportador recibe un porcentaje del valor de las exportaciones. Se ha aplicado muy eventualmente a carnes con proceso de enfriamiento o preparación a lácteos, frutas, hortalizas, flores, etc. Nunca se aplicó a cereales.

- B. Impuesto a los ingresos brutos (provincial): su objeto es gravar el ejercicio de una actividad habitual, con propósito de lucro.

Sujetos imposables: personas físicas y jurídicas.

Base imponible: ingresos netos de devoluciones y deudores incobrables.

Tasa: proporcional del 1%, salvo algunas excepciones. No alcanza a las ventas de bienes de uso (maquinarias y campos).

IV. Impuestos que gravan los insumos agropecuarios

Deben mencionarse estos impuestos, ya que si bien no afectan al productor como sujeto imponible, inciden en la rentabilidad de la empresa agropecuaria.

- A. Impuesto al valor agregado (IVA): grava a los productos a tasas diferenciales. Se incluyen algunos ejemplos:
- Plaguicidas, herbicidas y fertilizantes, desde estar exentos hasta 18%.
 - Maquinaria agrícola: entre 5% y 18%.
 - Semillas y medicina animal exentos.
- B. Impuesto a los combustibles: se encuentra contenido en el precio del gasoil y las naftas que utiliza el productor.
- C. Derechos de importación: contenidos en los precios de los productos importados que se utilizan en el sector agropecuario.
- D. Impuestos internos: gravan la comercialización de ciertos productos y servicios. Ejemplos: primas de seguro, 8.5%; cubiertas para neumáticos, 27%; primas de seguros de accidentes de trabajo, 2.5%

B. COLOMBIA¹

El comportamiento del sector agropecuario colombiano entre 1975 y 1988 mostró una correspondencia estrecha con el desempeño de la actividad económica general del país, que se ha beneficiado de las bonanzas cafeteras acaecidas tanto en la segunda mitad de la década de los años setenta como en el bienio 1986-1987.

El rápido crecimiento que mostró la agricultura en el período previo a la crisis (4.3% anual entre 1976 y 1980) estuvo ligado a fenómenos internos del sector. Entre ellos se destaca la elevada inversión estatal en investigación y extensión agrícolas, y en proyectos de irrigación y drenaje. Estas obras dieron un impulso decisivo al ritmo de modernización y acumulación de capital en el sector.

Durante los años en que la crisis se hizo más intensa (1981-1983) la actividad agropecuaria registró un crecimiento muy lento (1.4% anual) asociado a la contracción generalizada de la economía respecto del período anterior. Como se aprecia en el cuadro 22, la política macroeconómica afectó negativamente a la agricultura deprimiendo los precios relativos de manera significativa, a partir de 1978 y en especial entre 1981 y 1985.

En los años del ajuste económico, que en Colombia ocurrió a partir de 1984, la agricultura creció al 3.2% anual entre 1984-1988. Este ritmo fue inferior al de la economía (4.3% anual) debido a que determinadas políticas de apertura, que favorecieron a la actividad económica general, tuvieron efectos adversos en la rentabilidad del agro. Para compensar este sesgo, se adoptaron algunas medidas

¹ Este estudio fue preparado por Hugo Muñoz Berrío (con la colaboración de Gabriel Martínez y Martha Carreño), consultor de la Dirección de Análisis de Políticas, FAO, Roma. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la FAO.

tendientes a estimular y proteger la producción agrícola nacional, tales como restricción de las importaciones, fijación de precios de sustentación remunerativos y ejecución de un plan de oferta selectiva para los ocho principales productos de la canasta de consumo de la población.

En el período estudiado, se han acentuado los cambios en la estructura económica y la reasignación de los factores productivos. Con ello se han provocado descensos relativos en la participación del producto y del empleo agropecuarios en los respectivos agregados totales, aunque se observan mejoramientos de la productividad sectorial especialmente en la agricultura moderna. La participación del empleo agrícola en el empleo total pasó de 43.5% en 1970 a 34% en 1984 y la diferencia se reasignó en favor de las actividades urbanas, particularmente de servicios. Cabe consignar que en el período comprendido entre 1981 y 1985, la participación de la mujer en el mercado laboral rural aumentó muy rápidamente, desde 19.6% a 32.4%,. Al interior del sector se registró además una relación inversa entre el crecimiento del empleo en la agricultura moderna y el de la tradicional. En períodos de fuertes aumentos de producción, la primera extrae fuerza laboral desde la segunda, fenómeno explicado por las diferencias en sus elasticidades empleo-producto. El empleo agrícola está concentrado en los cultivos de tipo permanente (65% en 1988).

Respecto del comercio exterior, las exportaciones agropecuarias han representado, en promedio, cerca del 70% del valor de las ventas externas totales en los últimos 15 años. El café es el principal producto de exportación, tanto global como sectorial (51% y 77%, respectivamente). Por tanto, el sector es el que más contribuye a la generación de divisas del país, a pesar de que este peso se ha atenuado en los últimos tres años como consecuencia de la diversificación y promoción de exportaciones menores de carácter no agrícola. Sin embargo, la dinámica sectorial se encuentra explicada de manera significativa por el crecimiento exportador. Este contribuye con el 37% del PIB agropecuario, magnitud tres veces superior a la participación de las exportaciones totales en el PIB global (12.6%).

En este contexto, el impacto de la política macroeconómica se tradujo, hasta la primera mitad de la década de los años ochenta, en desestímulos sobre la producción agrícola que tomaron tasas reales de cambio desfavorables y bajos precios relativos que provocaron pérdidas de rentabilidad en las actividades agropecuarias respecto de las no agropecuarias. Como compensación, se introdujeron incentivos a la agricultura, reorientando el gasto público y concediéndole créditos a tasas de interés subsidiadas, precios de sustentación, aranceles diferenciados para la importación de insumos y subsidios a las exportaciones de origen agropecuario.

La situación se había agudizado debido a los efectos desfavorables derivados de la aceleración de la inflación doméstica y la sobrevaluación cambiaria, que era, a su vez, resultado de la abundancia de divisas asociada a la bonanza cafetera de fines de la década anterior y a los mayores gastos en importaciones. En la agricultura estos fenómenos provocaron el retroceso en la competitividad de las exportaciones y el incremento de las importaciones de insumos y también de alimentos, lo que afectó a la producción interna en el período 1975-1983.

A lo anterior se sumó el agotamiento de las posibilidades de expansión del gasto público debido al creciente déficit fiscal, lo que provocó una sensible reducción de la inversión social en el agro. Las transferencias de recursos hacia el sector (gasto público y crédito) tampoco compensaron los flujos extraídos de la agricultura y propiciados por las medidas de política macroeconómica. Esta situación trató de ser corregida a partir de 1984 mediante un severo programa de ajuste que incluyó una acelerada devaluación, control de importaciones, reestructuración del régimen tributario y desmonte parcial del sistema de subsidios a las exportaciones. Los lineamientos de política para el posterior programa estabilizador incluyeron el mantenimiento de la tasa real de cambio en su nivel de equilibrio así como el otorgamiento de facilidades crediticias a las exportaciones no tradicionales y al uso del arancel como principal instrumento de protección.

El ajuste y la estabilización repercutieron en el agro por el lado de los costos, debido a la acentuada dependencia del sector respecto de

la importación de insumos y equipo. Estos se encarecieron como consecuencia de la intensa devaluación, las sobretasas y los mayores impuestos que gravaron a las importaciones. A partir de 1986 y hasta 1989, la revisión del régimen arancelario de los insumos agrícolas unida a una política de restricción de las importaciones de alimentos y al aumento real de los precios de sustentación fijados a los agricultores, condujeron a la recuperación de la rentabilidad en la agricultura. Los resultados muestran que el sector agropecuario en 1989 alcanzó una tasa de crecimiento 53% mayor que la del conjunto de la economía.

En 1989, el Gobierno decidió introducir un programa de apertura de la economía que podría tener efectos contradictorios para la agricultura. Por un lado, el importante papel que en dicho programa se asigna a la tasa de cambio para asegurar la mayor competitividad de las exportaciones redundará seguramente en un incremento del valor de las exportaciones agropecuarias. Por otro, al levantarse las restricciones cuantitativas a la importación de alimentos y productos de origen agropecuario se afectará negativamente a la producción nacional, por sus mayores costos y sus dificultades para competir con los productos fuertemente subsidiados y protegidos, provenientes en general de los países desarrollados.

1. Tributación

La tributación explícita al sector agropecuario está formada por impuestos de tipo directo e indirecto. El comportamiento de los primeros ha estado determinado por las recomendaciones de diversas misiones extranjeras en los últimos 30 años. En general ellas señalan a la revaluación catastral de la tierra como el mecanismo más apropiado para incrementar la producción agropecuaria colombiana, en la medida que la mayor recaudación que se obtendría redundaría en una mejor utilización de la capacidad productiva de los suelos.

Cuadro 22

COLOMBIA: INDICADORES RELEVANTES DEL CONTEXTO AGROPECUARIO Y NACIONAL
1975-1988
(En miles de millones de pesos de 1975)

	PIB global	PIB agrícola	Exportaciones totales	Exportaciones agropecuarias	Precios relativos agrícolas	Tasa de cambio real (pesos x dólar)
1975	405.1	96.8	45.3	31.1	100.0	30.90
1976	424.3	99.7	48.0	34.1	100.6	30.20
1977	441.9	103.0	51.6	38.1	109.8	25.53
1978	479.3	111.3	62.4	47.8	98.2	24.84
1979	505.1	116.7	64.2	46.0	90.3	24.36
1980	525.8	119.3	72.8	54.4	81.3	24.43
1981	537.7	123.1	52.0	34.1	79.7	24.10
1982	542.8	120.8	51.1	34.9	79.9	23.30
1983	551.4	124.2	52.8	35.1	79.5	24.21
1984	569.9	126.4	66.1	44.9	76.9	27.30
1985	587.6	128.5	77.0	50.2	73.1	30.91
1986	621.8	132.8	111.0	78.8	78.0	34.45
1987	655.2	141.3	107.7	48.7	81.9	35.53
1988	679.5	144.9	98.9	47.0	86.4	35.58

(1975 = 100)

Fuente: DANE, Banco de la República y División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

Entre los principales impuestos directos que recaen actualmente en el sector se cuentan los siguientes: a la renta, al patrimonio, predial y sobretasas prediales cuyo destino son las corporaciones regionales de desarrollo. Tanto la determinación de la renta presunta(que es la base gravable utilizada) como la recaudación de estos impuestos se relacionan estrechamente con los avalúos catastrales.

Los impuestos indirectos son relativamente recientes, con excepción de los aranceles a las materias primas, insumos y maquinaria importados. Existen desde 1983 impuestos específicos como el cobrado a las importaciones (7% sobre el valor CIF), que se destina al fondo de promoción de exportaciones, al Instituto de Fomento Industrial y a la Caja Agraria. En 1985 se agregó una sobre tasa de 8% sobre el valor CIF de las importaciones agropecuarias, con excepción de alimentos y fertilizantes.

Entre los tributos indirectos internos que afectan al sector se encuentran el IVA y el impuesto a la maquinaria agrícola producida en el país y al consumo de combustibles. Estos últimos afectan las labores de cultivo y los costos de transporte.

A partir de 1985, se impuso una tendencia a reducir progresivamente la tasa impositiva sobre la renta (tributos directos), compensándola con una ampliación de la base tributaria de los impuestos indirectos. La intención era mantener e incrementar la recaudación fiscal, sacrificando relativamente el propósito de equidad. La tasa impositiva sobre la renta (nivel máximo) pasó de 49% en 1985 a 30% en 1989.

En el sector agropecuario, la recaudación tributaria, particularmente la de gravámenes y sobretasas prediales, ha sido, por lo general, un factor de fortalecimiento de los ingresos municipales. Los demás impuestos, tanto directos como indirectos, han contribuido en niveles muy bajos a las rentas fiscales de orden nacional, lo que se ha visto agravado por la existencia de una elevada evasión del impuesto sobre la renta.

Los esfuerzos por formar y mantener catastros actualizados se han visto frustrados por las dificultades operativas y restricciones financieras imperantes en las áreas rurales. Esto se ha visto agravado por la fijación múltiple de tarifas y bases de cálculo de los impuestos correspondientes, lo que ha conducido a serias distorsiones e inequidades y a la proliferación de tributos.

Los problemas de administración y supervisión de los recaudos se han arrastrado durante muchos años. Recién en 1988 se trató de mejorar el sistema mediante el traspaso a la red bancaria nacional de la función de recibir la documentación y el pago de los montos correspondientes, discriminando entre grandes y pequeños contribuyentes. Esta medida provocó una notable mejoría en el control de la evasión tributaria de los dos últimos ejercicios fiscales y ha permitido ejercer una supervisión más eficaz sobre el rendimiento por tipo de impuesto.

Las sucesivas reformas introducidas con el fin de paliar las crecientes dificultades fiscales por las que ha atravesado el país en los últimos 15 años, han acarreado cambios importantes en la recaudación tributaria. Desde la segunda mitad de la década de los años setenta y hasta 1983, se produjo un constante deterioro en la captación de impuestos directos a nivel nacional y sectorial. El sector público pudo tolerar esta situación, dada la abundancia de recursos monetarios generada por la bonanza cafetera. Sin embargo, a partir de 1983, el cuantioso déficit fiscal acumulado obligó a decretar una nueva reforma tributaria que se convirtió en las leyes N° 9 y 14 de 1983, las que modificaron el impuesto a la renta vigente hasta entonces, otorgando subsidios a las inversiones en nuevas plantaciones y reestructuraron el régimen de impuestos departamentales y municipales, con el fin de fortalecer los ingresos de estos entes político-administrativos.

En 1986 se expidió una nueva reforma con el propósito de ampliar la base tributaria mediante la eliminación de un considerable número de deducciones y exenciones y la supresión de la doble tributación. Este aumento tuvo como contrapartida la reducción de la tarifa máxima de impuesto a la renta antes mencionada, y la exoneración los grupos de ingresos bajos. En 1988, para

complementar la reforma de 1986, se introdujo el ajuste integral por inflación, lo que se conoce como impuesto inflacionario explícito.

Las modificaciones del sistema provocaron aumentos significativos de la tributación nominal total. En términos reales, en el período 1975-1979 la recaudación creció 6.47% anual debido al incremento de los impuestos indirectos retenidos en la bonanza cafetera del trienio 1976-1978. Como se pudo comprobar entonces, el repunte de la actividad económica general tiene gran incidencia en los montos retenidos por concepto de gravámenes a las ventas y al comercio exterior, que son los impuestos indirectos más importantes. De igual manera, entre 1980 y 1985 la recesión generalizada afectó severamente la recaudación tributaria, principalmente de los impuestos directos. Sin embargo, después de la reforma de 1986, los ingresos reales del fisco crecieron un 5.1% anual hasta 1988, en especial por el incremento de la recaudación de tributos directos a cargo de las municipalidades.

La recaudación de impuestos se produce de preferencia a nivel nacional (84% del total); sin embargo, en el período en estudio los tributos municipales fueron los de crecimiento más dinámico y su participación en el total pasó de 5.5% en 1975 a 8% en 1988.

Los impuestos indirectos representan el 71.6% promedio del total recaudado y su participación tiende a crecer, desde 60% en 1975 a 70% en 1988. El grueso de la recaudación indirecta, como ya se indicó, lo constituyen los gravámenes a las ventas y al comercio exterior. En el caso de los municipios, los que más inciden son tributos los directos.

La inestabilidad de la recaudación de los impuestos directos es muy marcada. En términos reales, aumentó un 43.6% entre 1975 y 1988, mientras que la correspondiente a impuestos indirectos lo hizo en un 121.6% en iguales años. En 1988, la participación de los impuestos directos en la recaudación total alcanzó sólo al 30%. La recuperación en términos reales de este tipo de recaudos ocurre a partir de 1985, cuando se establecen controles más efectivos de la evasión tributaria. Los departamentos y municipios fueron los que captaron la mayor parte de estos incrementos debido a la actualización del avalúo catastral dispuesto por la Ley 14 de 1983.

Cabe agregar que estos comentarios corresponden a la tributación nacional total, y no es posible hacerlos extensivos a la actividad agropecuaria, debido a la carencia de información desagregada por sectores económicos.

En cuanto al comportamiento de la tributación, lo primero que se debe mencionar es la dinámica de la legislación dentro del sistema impositivo nacional, que ha experimentado cinco reformas y tres amnistías generales en los últimos 20 años. El efecto de estos cambios fue reducir los impuestos directos como proporción del producto total y el incremento de los indirectos. En el sector agropecuario, las modificaciones se han expresado en los siguientes aspectos: fluctuación de los aranceles para determinados productos, insumos y maquinaria agrícola; eliminación de la doble tributación; cambios en las tasas aplicadas a las personas naturales; igualación de las tasas impositivas de las personas jurídicas, y no deducibilidad del componente inflacionario respecto de los intereses pagados.

Un segundo factor es el relativo al nivel de la actividad económica general. En los períodos de situación favorable (tanto interna como externa) los impuestos indirectos han crecido rápidamente (especialmente los relacionados con el comercio exterior) y los directos han experimentado una caída continua. Por el contrario, en la amplia coyuntura recesiva (1981-1985) el comportamiento fue exactamente inverso, como consecuencia, en parte, de las reformas tributarias aplicadas.

Un tercer elemento explicativo radica en los requerimientos para cubrir el déficit fiscal. Por ejemplo, en la primera mitad de la década de los años ochenta, fue necesario acudir a los recaudos tributarios de tipo directo como una de las principales fuentes para financiarlo.

La evolución de la tasa de cambio es el cuarto factor que ayuda a explicar el comportamiento de la recaudación tributaria. En períodos de revaluación de la tasa de cambio, se abaratan los componentes importados del costo de producción agropecuaria y los ingresos tributarios por concepto de impuestos indirectos sobre las importaciones tienden a crecer. Esto ocurrió entre 1975 y 1983. Por

el contrario, en el período de acelerada depreciación de la moneda, dicho componente se encarece, se reducen las importaciones y ello provoca una relativa disminución de los impuestos indirectos, asociada al incremento de los costos y la caída de la rentabilidad sectorial. En cuanto a las exportaciones, la depreciación de la tasa real de cambio mejora su competitividad, así como los ingresos de los productores, lo que estimula el crecimiento de la inversión sectorial. En el mediano plazo, los recaudos directos podrían tender a aumentar, a través de impuestos como los que gravan la renta empresarial y el capital.

Un último factor es la recomposición de la naturaleza de los cultivos, que ha favorecido a los de tipo transitorio (en especial a los de materias primas) por sobre los de alimentos para consumo directo. Este fenómeno está asociado al crecimiento de los recaudos indirectos, ya que los cultivos modernos son altamente dependientes de insumos importados (fertilizantes, plaguicidas) sobre los cuales pesan gravámenes tanto arancelarios como paraarancelarios, así como el impuesto a las ventas sobre importaciones (IVA importaciones).

Se estima que la tributación explícita de la agricultura colombiana, formada por tasas, bases y legislación, no supera el 0.5% del PIB global. Sin embargo, los impuestos que afectan con fuerza al sector no emanan de la política tributaria y no tienen por tanto expresión institucional. Esta es la llamada tributación implícita. Se estima que absorbe en promedio el 16% del PIB global y su expresión son las transferencias desde o hacia la agricultura que se producen como resultado de la gestión macroeconómica.

Las transferencias de recursos se estiman, por lo general, comparando los precios recibidos por los agricultores de la venta de sus productos con los precios que ellos pagan al adquirir los insumos de origen industrial necesarios para la producción agropecuaria. Si estos últimos crecen a una tasa superior a la de aquellos, o, si los precios domésticos de venta están por debajo de los internacionales, se genera un gravamen implícito a la producción agropecuaria, el cual es transferido (como traslado de ingresos) a otros sectores de la economía o al exterior. Este gravamen y transferencia se refleja además en una menor rentabilidad sectorial.

La tributación implícita, por lo tanto, se expresa en el comportamiento de los precios relativos, cuya condición desfavorable a la agricultura es resultado de las reducidas tarifas existentes para los bienes manufacturados. También proviene de las elevadas tarifas de importación aplicadas a los productos agropecuarios, de la sobrevaloración del tipo de cambio, y de las políticas de subsidio diferencial a las exportaciones.

En general, las transferencias implícitas de recursos desde la agricultura al resto de la economía han tratado de ser compensadas por el sector público mediante políticas sectoriales directas como las siguientes: el otorgamiento de créditos de fomento con interés subsidiado; la derivación de otras partidas del gasto público orientadas al ámbito rural; la fijación de precios de sustentación para grupos de cultivos, y el establecimiento de aranceles diferenciados para las importaciones de insumos. Este manejo de políticas que causan gravámenes y/o compensan deterioros de la rentabilidad puede ser, en ciertas coyunturas, mucho más relevante que la política fiscal agropecuaria analizada en base a sus instrumentos convencionales.

2. Gasto público agrícola

En la agricultura colombiana, el gasto público agropecuario ha tenido una decisiva influencia en el crecimiento del producto sectorial. Su aporte ha sido superior al de factores tales como la tierra y el trabajo, en el largo período que media entre 1950 y 1980.

En los últimos 20 años, el GPA se ha orientado de acuerdo a normas institucionales establecidas en 1973, que fueron modificadas en 1989 para hacer más compatibles sus niveles con la difícil evolución de las finanzas pública durante la última década. Las partidas y asignaciones que lo conforman se dividen en las contempladas en el presupuesto nacional y las que captan los establecimientos descentralizados, entre los que destacan el Fondo para el Desarrollo Rural Integral (DRI), el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA).

Cuadro 23

COLOMBIA: EVOLUCION Y ESTRUCTURA DE LA TRIBUTACION
(En miles de millones de pesos de 1975)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<u>Impuestos directos</u>	<u>22.5</u>	<u>24.3</u>	<u>19.7</u>	<u>28.8</u>	<u>17.2</u>	<u>19.6</u>	<u>21.1</u>	<u>19.5</u>	<u>15.9</u>	<u>16.9</u>	<u>19.4</u>	<u>22.5</u>	<u>24.8</u>	<u>32.2</u>
Gobierno	20.3	22.2	17.6	26.9	14.8	17.0	18.4	17.0	13.4	13.9	16.0	18.9	21.0	28.1
Central	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.7	0.9	0.8	0.9	0.9
Departamental	1.9	1.8	1.8	1.6	2.0	2.3	2.4	2.3	2.3	2.3	2.5	2.8	2.9	3.2
Municipal														
<u>Impuestos indirectos</u>	<u>34.2</u>	<u>45.2</u>	<u>55.7</u>	<u>56.8</u>	<u>55.9</u>	<u>55.1</u>	<u>47.4</u>	<u>47.0</u>	<u>42.9</u>	<u>50.7</u>	<u>60.1</u>	<u>75.4</u>	<u>76.2</u>	<u>75.8</u>
Gobierno	27.5	38.0	47.6	48.4	46.9	45.3	37.2	37.9	33.6	40.6	50.0	64.6	65.1	63.8
Central	5.4	5.8	6.5	6.2	6.2	6.7	6.8	6.3	6.4	6.8	6.5	6.8	6.6	6.8
Departamental	1.3	1.4	1.6	2.2	2.8	3.1	3.4	2.8	2.9	3.3	3.6	4.0	4.5	5.2
Municipal														
<u>Tributación total</u>	<u>56.7</u>	<u>69.5</u>	<u>75.4</u>	<u>85.6</u>	<u>73.1</u>	<u>74.7</u>	<u>68.5</u>	<u>66.5</u>	<u>58.8</u>	<u>67.6</u>	<u>79.5</u>	<u>97.9</u>	<u>101.0</u>	<u>108.0</u>
Gobierno	47.8	60.2	65.2	75.3	61.7	62.3	55.6	54.9	47.0	54.5	66.0	83.5	86.1	91.9
Central	5.7	6.1	6.8	6.5	6.6	7.0	7.1	6.5	6.6	7.5	7.4	7.6	7.5	7.7
Departamental	3.2	3.2	3.4	3.8	4.8	5.4	5.8	5.1	5.2	5.6	6.1	6.8	7.4	8.4
Municipal														

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

Hasta 1989, las prioridades en la programación y ejecución del GPA eran responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los instrumentos macroeconómicos para determinar tanto la orientación como las metas y los objetivos coherentes de las finanzas de la agricultura, estaban, por lo tanto, limitados a la capacidad financiera del gobierno central.

Por otro lado, se producía una situación antagónica y de absoluta separación entre los resultados financieros del sector central y los de entidades descentralizadas. Se advertía, por ejemplo, la existencia simultánea de déficit nacionales y de cuantiosos superávits en los establecimientos públicos relacionados con el sector.

La ausencia de una adecuada programación y control del GPA se tradujo en una baja rentabilidad social de numerosas inversiones y programas ejecutados por el Estado. Esta situación se hacía extensible al resto de los sectores de la actividad económica.

El nuevo estatuto orgánico del presupuesto de 1989 pretende recuperar el papel del presupuesto público como instrumento del sistema de planificación, para lo cual crea el Consejo Superior de Política Fiscal. Este es el órgano encargado de la dirección, coordinación y evaluación del sistema presupuestario y tiene por finalidad hacer más eficiente la producción de bienes y servicios públicos y lograr que las asignaciones sean representativas de los requerimientos de las actividades económicas y de los agentes sociales.

La ejecución del gasto público en el sector agropecuario ha requerido, hasta ahora, de instancias administrativas de negociación entre el Ministerio de Agricultura, el de Hacienda y el Departamento Nacional de Planificación. Esta circunstancia ha restado eficiencia operativa al GPA, especialmente en las asignaciones para inversión, que han funcionado como partidas de ajuste o de importancia marginal en la toma de decisiones. El retraso de este tipo de gasto con relación al gasto corriente ha frenado el avance de las obras y ha incrementado los costos. La causa principal de este rezago es su elevada dependencia del crédito externo para financiar las inversiones.

Otro elemento que ha perturbado la orientación del GPA ha sido la escasa capacidad de los entes descentralizados para generar ingresos de manera autónoma y hacer frente a sus necesidades financieras. No se han podido reducir las transferencias gubernamentales, e incluso se han incrementado, debido a la creación de nuevos entes que tienen funciones duplicadas o superpuestas a las de otros organismos, como ha acontecido con algunas de las corporaciones autónomas regionales diseñadas para cumplir con propósitos estratégicos de descentralización del desarrollo nacional.

Entre 1975 y 1989 el gasto público en el sector agropecuario creció un 132.3% en términos reales, equivalente a un 6.2% promedio acumulado anual. Este comportamiento fue sensiblemente más dinámico que el acontecido con el gasto público total, que aumentó 85.6% en igual período (4,5% promedio anual).

Al igual que lo sucedido con la recaudación tributaria, la dinámica del GPA es diferente según los subperíodos. Entre 1975-1979 la tasa anual de crecimiento fue de 9.8%; de 1980 a 1985, se estancó (0.0% anual), y entre 1986-1989 la expansión fue espectacular, ya que creció al 16% promedio anual. La explicación de estas fluctuaciones tiene que ver con la significativa mejoría ocurrida en los términos del intercambio en la segunda mitad de la década de los setenta, que provocó aumentos en las reservas internacionales y superávit en las finanzas públicas. En esos años, la atención mayor de las asignaciones se concentró en el programa de desarrollo rural integrado, el cual participó, en promedio, con el 41% del presupuesto canalizado hacia el sector agropecuario.

Posteriormente, en el quinquenio recesivo 1980-1985, la situación deficitaria fiscal tuvo una incidencia desfavorable sobre el sector, a lo que se agregó la política regresiva de inversión pública, que priorizó otros sectores, como el financiero, el de energía y el de infraestructura urbana y vial.

La política de gasto hacia el sector que acompañó al programa de ajuste a partir de 1984, se revitalizó debido a la ejecución de dos programas: el plan nacional de rehabilitación y el programa de

desarrollo integral campesino, los que captaron el 61 % de los recursos adicionales de inversión entre 1986 y 1989. Estas cifras estarían indicando un nivel de gestión y coherencia mayor tanto en la ejecución presupuestaria como en el desempeño sectorial.

Sin embargo, conviene precisar que la relación proporcional entre el GPA y el gasto público total es bastante baja (5.5. % en 1975 y 6.9% en 1989) respecto de la participación que tiene la agricultura en el PIB global (23% promedio anual en el período) y de la preponderancia de las exportaciones de origen sectorial en el total de ventas externas (70% promedio anual).

La estructura del GPA en cuanto a gasto corriente y de inversión, muestra una situación bastante diferente a la observada en otros países latinoamericanos. Desde 1975 a 1989, la participación del gasto en inversión es 4 a 5 veces mayor que en gasto corriente. Sin embargo, en términos dinámicos, los gastos corrientes crecieron mucho más que la inversión real (483% y 290%, respectivamente) y pasaron a representar el 21.2% del GPA en 1989, en comparación con el 15.3% en 1975.

Tal estructura del gasto público en la agricultura es contraria a la observada en el gasto público total. Mientras en el sector los gastos de inversión representan, en promedio, 87% de los gastos totales, a nivel global tal magnitud alcanza sólo a 32.1%. Es posible que a nivel sectorial la información respecto a la inversión esté sobreestimada debido a la inclusión en su cómputo de gastos en algunas transferencias y servicios personales, lo que dificulta socialmente la evaluación de su verdadero peso y evolución. Aún así, los gastos corrientes en la agricultura son el 0.84% del total, mientras los de inversión alcanzan 12% de la realizada por el sector público.

Con el propósito de compensar las cuantiosas transferencias realizadas por el sector agropecuario para aportar a la formación de capital del conjunto de la economía, el sector público le transfirió, a su vez, recursos a través de los siguientes mecanismos: créditos de fomento; fijación de precios de sustentación a determinados cultivos; establecimiento de aranceles diferenciados para importaciones de insumos; reintegros de exportaciones, y exención de impuestos.

Los subsidios agrícolas mediante créditos se canalizan a través del fondo financiero agropecuario (FFAP), creado en 1973. Desde sus orígenes, la inversión forzosa de las entradas bancarias en títulos de desarrollo agropecuario constituyó la principal fuente de recursos de dicho fondo. Estos títulos son captados a bajo costo, lo que ha permitido orientar al sector considerables volúmenes de recursos a tasas de interés menores que la del mercado. Los puntos de subvención han sido, en promedio, de 13% aunque a partir de 1986 la brecha se ha acortado velozmente hasta casi desaparecer en 1990.

Por su parte, los precios de sustentación han sido fijados tradicionalmente para los mismos ocho productos considerados básicos: trigo, cebada, maíz, sorgo, soya, ajonjolí, frijol y arroz. Su imposición surge de la inestabilidad en sus respectivos mercados, que se debe a factores de tipo climático y fitosanitario y a elementos de orden macroeconómico como la tasa de cambio y los niveles de protección. Entre 1975 y 1986, los precios de sustentación crecieron a tasas similares a la inflación, pero, entre 1986 y 1989, se rezagaron y se hicieron inferiores a los del mercado. El monto de subsidio entregado a los productores mediante este mecanismo ha sido por lo general irrelevante.

Los subsidios a las exportaciones se han aplicado por medio de tres mecanismos utilizados como estímulos para promoverlas. Uno es el llamado *Plan Vallejo*, a través del cual las materias primas importadas son eximidas del arancel aduanero cuando el destino final sea la producción para exportación. En el sector agropecuario este subsidio ha sido restringido al banano, las flores y algodón.

Un segundo subsidio es el crédito para promoción de exportaciones (Proexpo), que se determina mediante un diferencial en la tasa de interés que se aplica a la proporción del costo exportador financiado. En los últimos diez años los montos del crédito han disminuído fuertemente en términos reales. El sector que capta la mayor proporción es el industrial.

Por último, están los certificados de abono y reembolso tributario, cuyas tasas para el sector son bastante inferiores a la que se aplica en promedio a la industria (9.8%). En los últimos años, este

mecanismo se flexibilizó, ya que las tasas de reembolso se modifican de acuerdo a la evolución de los precios internacionales.

El GPA se distribuye entre las entidades del sector y los programas que ellas ejecutan. Durante el sub período 1975-1979, las que captaron la mayor proporción de los recursos fueron las encargadas de operar los programas de constituciones agropecuarias, reforma agraria y desarrollo rural.

Entre 1980 y 1984, el INCORA percibió los mayores recursos para adelantar el programa de adquisición y adjudicación de tierras. Hasta 1989, adquirieron relevancia planes más puntuales, como los de construcción y manejo de bodegas y silos, de operación y conservación de los distritos de riego y drenaje, y de administración de cuencas hidrográficas.

En los últimos años, los recursos presupuestales se han orientado con alguna insistencia a la construcción de infraestructura de almacenamiento y programas de mercadeo a través del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), ente que constituyó además un fondo de compras de cosechas para garantizar a los agricultores la venta de sus productos a precios rentables.

El conjunto de estos programas ha provocado un repunte significativo de la inversión pública sectorial durante los últimos cuatro años, estimulado además por el importante papel asignado a la agricultura en los ya mencionados plan nacional de rehabilitación y programa de desarrollo campesino.

En los últimos 20 años se ha intensificado el proceso de concentración del ingreso rural en los estratos de mayores ingresos, fenómeno que se explica por el grado de concentración de la propiedad de la tierra. En 1982, el 30% más rico del sector rural captaba el 73.4% del ingreso rural. Las reformas tributarias que le han otorgado un tratamiento preferencial al sector han beneficiado de manera particular a los propietarios de los factores tierra y capital mientras que los asalariados han sido excluído del universo tributario. Esto se debe a que el ingreso medio del sector es inferior al de otros sectores y queda por debajo del límite mínimo de renta gravable.

Cuadro 24

COLOMBIA: GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA
(En miles de millones de pesos de 1975)

	GPA	PIB Agropecuario	GPT	PIB total	GAP/ PIBA	GPT/ PIB	GPA/ GPT
1975	2.8	96.8	49.9	405.1	2.9	12.3	5.6
1976	2.8	99.7	45.9	424.3	2.8	10.8	6.1
1977	3.1	103.0	52.7	441.9	3.0	11.9	5.9
1978	3.5	111.3	55.5	479.3	3.1	11.6	6.3
1979	4.0	116.7	65.5	505.1	3.4	13.0	6.1
1980	3.5	119.3	65.6	525.8	2.9	12.5	5.3
1981	3.6	123.1	70.3	537.7	2.9	13.1	5.1
1982	3.1	120.8	69.0	542.9	2.6	12.7	4.5
1983	3.7	124.2	65.3	551.4	3.0	11.8	5.7
1984	3.2	126.4	73.2	569.9	2.5	12.8	4.4
1985	3.5	128.5	79.2	587.6	2.7	13.5	4.4
1986	4.7	132.8	89.7	621.8	3.5	14.4	5.2
1987	5.5	141.3	91.6	655.2	3.9	14.0	6.0
1988	5.7	144.9	80.5	679.5	3.9	11.8	7.1
1989	6.4	152.0	92.5	701.5	4.2	13.2	6.9

Fuente: Ministerio de Agricultura, *Anuario estadístico del sector agropecuario*.

Cuadro 25

COLOMBIA: ESTRUCTURA DEL GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA
(En porcentajes)

	GPA		GPT	
	Corriente	Inversión	Corriente	Inversión
1975	15.3	84.7	46.3	53.7
1976	15.9	84.1	68.5	31.5
1977	10.6	89.4	65.7	34.3
1978	7.7	92.3	68.3	31.7
1979	9.9	90.1	67.5	32.5
1980	10.9	89.2	66.7	33.3
1981	11.2	88.8	69.6	30.4
1982	13.7	86.3	71.8	28.2
1983	13.9	86.1	74.9	25.1
1984	16.9	83.1	72.9	27.1
1985	15.4	84.6	68.7	31.3
1986	12.2	87.8	73.2	36.8
1987	13.9	89.9	75.4	24.6
1988	13.0	87.0	65.5	34.5
1989	21.2	78.8	50.2	49.8

Fuente: Ministerio de Agricultura, *Anuario estadístico del sector agropecuario*.

Debido a que el universo de contribuyentes es reducido y tiene un trato preferencial, la administración tributaria ejerce un control poco relevante. Ello ha estimulado a los medianos y grandes productores a ignorar o evadir las obligaciones tributarias. Se estima que el agro tributa sobre la renta seis veces menos de lo que aporta al ingreso nacional.

Los impuestos directos aplicados en el sector (renta y complementarios) como ya se ha señalado, están vinculados estrechamente con los avalúos catastrales. Si estos se desactualizan se genera una reducción de la recaudación tributaria de la agricultura y lo contrario sucede si se da una situación de sobre avalúo.

En el caso de que el nivel de los avalúos catastrales de los predios rurales tienda a mantenerse dentro de valores normales, se podrían esperar incrementos en la utilización de la tierra y desestímulos a la tenencia ociosa e improductiva. Sin embargo, en la formación o actualización de dichos avalúos en el sector, resultado de la ley 14 de 1983, se priorizaron las condiciones del mercado inmobiliario por sobre los criterios de uso y productividad, por lo que los cambios en la tributación directa deben haber tenido escasa influencia sobre el área cultivada del conjunto del conjunto de la agricultura.

La evaluación de la incidencia de los tributos sobre la producción agrícola y sobre su estructura, realizada mediante ajustes econométricos, muestra que tanto la producción en su conjunto como los grupos de cultivos tienen una baja capacidad de respuesta ante variaciones en la tributación directa sectorial. En cambio, los cultivos sustitutos de importaciones reaccionan en forma positiva ante incrementos en los impuestos indirectos recaudados del comercio exterior. Esto último se explica porque tales aumentos se convierten en protección y estímulos a la producción interna de los bienes sustitutos.

Por último, es difícil conocer y evaluar el impacto de los impuestos agrícolas sobre la diversificación de cultivos, la estructura de la tenencia de la tierra y el cambio tecnológico, debido a que no se dispone de la información correspondiente. Se puede mencionar, no obstante, que durante los últimos veinte años la mayor participación del

área total corresponde a cultivos transitorios, que en Colombia están asociados a la moderna agricultura empresarial. Puede afirmarse también que la expansión del área catastral y la titulación de baldíos produjeron entre 1960 y 1988 una modificación significativa de la tenencia de la superficie en favor de los medianos y pequeños propietarios, cuyo control de la tierra pasó del 56% al 68%, con un aumento absoluto de 5 millones de hectáreas. Estos cambios se tradujeron en una dinámica adopción e incorporación de innovaciones genéticas, mecanización y uso de agroquímicos, lo que permitió modernizar aceleradamente la agricultura.

La localización del gasto público agropecuario en áreas específicas y programas como los de construcción y mantenimiento de distritos de riego, rehabilitación de los distritos de adecuación de tierras, construcción de bodegas y silos y créditos de fomento, ha tenido un efecto mayor sobre el volumen de la producción de determinados cultivos que sobre el área cultivada, debido a que la mayoría de los programas se orientaron a incrementar la productividad. Los ajustes econométricos realizados confirman esta hipótesis; el área cultivada muestra una respuesta de 0.5% ante incrementos de 1% del GPA, mientras que la producción de cultivos permanentes y materias primas registran crecimientos de 0.8% ante el aumento de 1 punto porcentual del GPA.

Sin embargo, se podría esperar que una parte significativa del GPA, al mejorar las condiciones globales de infraestructura genere un proceso de sustitución de cultivos propiciando la diversificación de la producción agrícola. En el caso colombiano este resultado no aparece claro, lo que hace pensar que son otros los factores determinantes de la diversificación. Ella podría estar ligada más bien a las transformaciones de la estructura global de la economía y a los cambios en la composición de la demanda de bienes de consumo. Esto explicaría la mayor importancia de las materias primas no alimenticias y los productos de exportación, en detrimento de los alimentos de consumo directo.

Entre 1960 y 1988, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) tituló 6.8 millones de hectáreas que representan el 49% del área catastral. 3.5 millones de ese total son predios no

mayores a 50 hectáreas. Estos resultados indican la importante participación del programa de compra y adjudicación de tierras en el gasto de las asignaciones públicas sectoriales. Como complemento, el INCORA puso en ejecución un programa de fomento y crédito agropecuario orientado al campesinado. El GPA, por lo tanto, ha desempeñado un papel importante en los cambios acontecidos en la estructura de tenencia y propiedad rural.

Teniendo en cuenta que en Colombia la investigación y la transferencia tecnológica son actividades asumidas en su totalidad por el sector público y que el cambio tecnológico ha sido un importante factor de crecimiento del sector agropecuario, se puede afirmar que el GPA ha inducido de manera directa dicho cambio en pro de la modernización sectorial. Algunos estudios realizados recientemente muestran que, para el caso colombiano, existe una relación estrecha entre los gastos públicos en investigación y extensión agropecuarias y los períodos de aceleración y desaceleración en el índice de productividad sectorial. La confiabilidad de estos resultados se ha visto limitada, en todo caso, por la inestabilidad mostrada por el presupuesto público en la última década.

3. Conclusiones

Las grandes transformaciones experimentadas por la agricultura colombiana en los últimos 30 años, coinciden con los cambios estructurales registrados en el conjunto de la economía. Se constata una disminución de la importancia del sector en la generación del producto total y en el empleo, lo que ha provocado desplazamiento importantes de mano de obra hacia otros sectores de la actividad económica, especialmente el de servicios.

En los últimos veinte años el sistema tributario del país ha sido objeto de numerosas y sucesivas reformas a raíz de las dificultades fiscales del sector público. Dichos cambios han pretendido modernizar y simplificar el sistema a través de la actualización de los avalúos catastrales, para cuya ejecución se privilegiaron las condiciones del

mercado inmobiliario y no los criterios de uso, productividad y rentabilidad agropecuarias.

Las reformas han reportado un notable crecimiento real de los rendimientos tributarios, aunque su tasa de aumento ha sido menor que la del producto total. Los principales impuestos son de orden nacional, aunque la dinámica ha sido mayor en los de nivel departamental y municipal, por las reformas aplicadas en la década de los 80. Los tributos indirectos son los que tienen mayor participación en el total de la recaudación, y de ellos, los impuestos a las ventas y a las importaciones son los predominantes.

Los impuestos directos han presentado continuas fluctuaciones en los montos recaudados y su tendencia real en los últimos años es a la baja. Los impuestos a las importaciones han sido sometidos a un lento proceso de reducción, debido a la aplicación del programa de apertura económica. Por otro lado, la agricultura ha sido beneficiada con deducciones, exenciones y tratos preferenciales, especialmente para el establecimiento de plantaciones de tardío rendimiento y para las inversiones orientadas a incrementar la formación bruta de capital fijo.

Los análisis de tipo cuantitativo muestran que los impuestos presentan una baja capacidad de respuesta ante cambios en los precios de los jornales agrícolas, y de los insumos que utiliza la producción agropecuaria. Se observa, además, que los gravámenes indirectos al comercio exterior generan presiones al alza en los precios domésticos de los productos agrícolas, y en especial de los alimentos, lo que incide sobre la tasa inflacionaria global.

Además de la tributación explícita que lo grava, entre 1975 y 1985, el sector agropecuario debió soportar una elevada carga, resultado de las transferencias realizadas hacia el resto de la economía. Estas transferencias son, en esencia, impuestos implícitos determinados por las políticas macroeconómicas que inciden sobre los precios relativos de la agricultura, a través, principalmente, de la tasa real de cambio.

Para compensar estos efectos nocivos, el sector público ha ejecutado diversas políticas sectoriales que otorgan créditos de fomento, subsidios a las exportaciones, y precios de sustentación. Sin embargo, estas ventajas han perdido importancia en los últimos años.

Por su parte, el gasto público agropecuario mostró un importante crecimiento real en el período en estudio y su evolución estuvo muy ligada a las condiciones de la actividad económica general. Su estructura muestra que los gastos de inversión representan un muy alto porcentaje del total, en contraste con lo que ocurre a nivel del gasto público total. En el agro, se ha tendido a crear condiciones básicas de infraestructura para estimular la inversión privada y por otro lado, a apoyar la economía campesina.

El financiamiento del GPA ha sido cubierto, casi en su totalidad, por las partidas del presupuesto nacional. Los recursos propios generados por las entidades públicas descentralizadas han resultado exigüos. Debido a lo anterior, una elevada proporción del gasto sectorial corresponde a desembolsos del crédito externo.

En el período en estudio, el GPA mostró una tendencia decreciente, como proporción del gasto total y del producto sectorial. El GPT, en cambio, ha aumentado su participación en el producto total. Esta tendencia se explica por el cambio de prioridades intersectoriales del sector público y por los programas de ajustes aplicados a partir de 1984.

Los ajustes econométricos realizados indican que el GPA tiene un efecto mayor sobre la producción que sobre el área cultivada. También muestra una importante incidencia en la estructura de tenencias y propiedad rural y en el cambio tecnológico. Este último es más dinámico cuando los programas de investigación y extensión constituyen la parte fundamental del gasto público agropecuario.

C. COSTA RICA¹

El sector agropecuario en Costa Rica ha sido un componente significativo de las estrategias de desarrollo nacional ejecutadas en los últimos 20 años. Su importancia deriva de tres indicadores: la generación de divisas por exportaciones, el empleo de mano de obra, y la participación en el valor agregado total de la economía. Las exportaciones provienen de los cultivos de café, banano y caña de azúcar y de la producción de carne vacuna. El aporte en divisas de estos rubros y de otros no tradicionales incorporados en el último quinquenio (frutas, tubérculos y flores y plantas ornamentales) ha fluctuado entre 49% y 63% del valor corriente de las exportaciones totales del país entre 1974 y 1988. Este notable comportamiento se vio estimulado al inicio de la década de los años ochenta con el impulso que significó la Ley de Fomento de las Exportaciones, aprobada en 1972, que introdujo un conjunto de incentivos fiscales y facilidades y/o rebajas de tipo arancelario cuyos propósitos eran, entre otros, diversificar la producción orientada a las exportaciones, incrementar el empleo de insumos y mejorar el nivel tecnológico.

La agricultura costarricense ha sido también determinante en la generación de empleo de mano de obra y por tanto de ingresos para la población rural. Su importancia se advierte al constatar que su desarrollo fue aún más dinámico en el período crítico 1981-1988 que en la etapa anterior, de 1973 a 1980. La participación del sector en el total de fuerza de trabajo ocupada del país se redujo de 38.2% a 28.8% en el último período mencionado, mientras que entre 1981 y 1988 pasó de 30% a 28.3%. En valores absolutos esto significa que el sector agropecuario ocupó 5 000 personas más entre 1973 y 1980, cifra que se elevó a 43 000 entre 1981 y 1988. También ayudó a reducir el nivel nacional de desempleo, ya que absorbió al 27.3% de los desocupados en la década de los ochenta. En ese mismo período,

¹ Rafael Trejos, consultor de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, preparó un estudio sobre tributación y gasto público en Costa Rica. Este resumen fue preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la FAO.

el conjunto de la economía contribuyó sólo con un 20.8%. A partir de 1983 se observa, además, un aparente traslado de desempleo urbano hacia el sector agropecuario, posiblemente por la vía del incremento de la mano de obra estacional. En 1988, por ejemplo, mientras los sectores no agropecuarios incrementaron el desempleo en un 17% respecto de 1987, el sector agropecuario lo redujo en 26.3%.

La participación de la agricultura en el valor agregado de la economía en términos constantes o reales de 1975 ha sido, en promedio, de 19.5% entre 1974 y 1988. En la segunda mitad de la década de los años setenta dicha relación descendió de 21% a 18% en 1980, y a partir de entonces retomó un mayor peso. Esta recuperación resulta más significativa si consideramos que el sector industrial mantuvo invariable su aporte, en alrededor de 21.9%, y que tanto los servicios privados como la burocracia pública lo redujeron de 50% a 49.3% y de 10% a 9.2%, respectivamente.

Algo similar ha ocurrido con el indicador de crecimiento sectorial, ya que la tasa anual entre 1974-1980 para la agricultura fue de 1.8% en tanto que la economía creció a un ritmo de 4.1%. Entre 1981 y 1988 la situación se revierte pasando la agricultura a crecer al 2.9% anual y la economía sólo al 2%.

Por último, la importancia de la agricultura en el contexto nacional se ve reflejada también en términos de la productividad por hombre ocupado, medida en pesos constantes de 1966. La del sector agropecuario muestra incrementos sostenidos entre 1974 y 1988, de 7 434.8 a 8 100.8 colones (9%). En los sectores no agropecuarios, por el contrario, se redujo significativamente, de 17 253.1 colones en 1974 a 13 377.4 en 1988, lo que representa una caída de 22.5%. La economía en su conjunto también muestra un retroceso de 12%, cifra que, por otra parte, resultó amortiguada por el incremento del agro.

Los resultados positivos que comentamos se debieron también a políticas macroeconómicas que favorecieron los precios relativos de la agricultura, especialmente a partir de 1981. Este indicador llegó a un 27% anual en 1987, y otras mediciones muestran que el sector recibe una productividad neta desde el resto de la economía, en magnitudes

equivalentes al 6% del PIB real acumulado por la actividad agrícola entre 1981 y 1988.

Cuadro 26

COSTA RICA: INDICADORES RELEVANTES DEL CONTEXTO
AGROPECUARIO Y NACIONAL. 1975-1988

	PIB global	PIB agrícola	Exportaciones totales	Exportaciones agropecuarias	Fuerza de trabajo total	Fuerza de trabajo en la agricultura
	En millones de colones de 1975				En miles de ocupados	
1975	16 804.6	3 417.8	4 277.6	2 214.5	n.d.	n.d.
1976	17 732.1	3 433.5	4 357.8	2 271.4	542.0	207.0
1977	19 304.0	3 509.5	5 203.6	2 662.3	631.0	213.0
1978	20 526.1	3 742.4	5 038.9	2 745.8	667.0	216.0
1979	21 534.5	3 761.7	4 992.0	2 725.3	686.0	206.0
1980	21 701.0	3 742.2	4 877.3	2 308.4	735.0	212.0
1981	21 204.1	3 933.1	7 703.9	3 027.3	746.0	224.0
1982	19 662.3	3 747.6	6 566.2	2 888.1	772.0	245.0
1983	20 224.3	3 897.8	5 607.6	2 807.3	773.0	230.0
1984	21 845.5	4 182.3	6 005.8	2 989.3	800.0	231.0
1985	22 003.3	4 053.0	5 474.1	3 124.0	830.0	236.0
1986	23 222.8	4 247.4	5 910.1	3 247.7	840.0	224.7
1987	24 478.1	4 417.6	6 205.7	3 670.8	915.0	256.8
1988	25 283.9	4 736.2	6 784.5	4 088.3	942.8	266.8

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de información proporcionada por el Banco Central de Costa Rica y la Oficina de Estadísticas y Censos.

1. Tributación

La tributación de la agricultura en Costa Rica tiene dos finalidades. Por un lado, persigue aportar al financiamiento del gasto del Gobierno, principalmente mediante los derechos e impuestos sobre las exportaciones, y, por otro, mejorar el contexto social del país, ya sea mediante la regulación de la conducta económica de los agentes o la corrección de problemas productivos subsectoriales, lo que en definitiva redundaría en la obtención de un perfil más definido del sistema distributivo. Ejemplos de este segundo objetivo son los impuestos territoriales, que incluyen el gravamen a las tierras no cultivadas para promover una explotación y uso del suelo más eficiente, o los recaudados por transferencia de bienes inmuebles, tanto a nivel del gobierno central como de los gobiernos locales.

Los diversos impuestos que recaen sobre el sector agropecuario tienen como base jurídica el código de normas y procedimientos tributarios, que se aplica a todas las actividades económicas del país. Dicho cuerpo legal define también lo concerniente a los agentes de retención o percepción y a la labor de fiscalización. La mayor parte de los gravámenes se recaudan mediante la caja única del Estado, donde pasan a constituir un fondo indivisible; a pesar de lo anterior, existen diversos tributos que financian actividades específicas y cuya recaudación es encargada por la ley a sus beneficiarios, como es el caso por ejemplo, del impuesto al café.

En los primeros años de la década de los ochenta el gobierno central adoptó medidas tendientes a aliviar las presiones presupuestarias. Una de ellas consistió en acelerar el traspaso de la función recaudadora de algunos impuestos a determinadas instituciones públicas y/o municipios con el propósito de sustituir la subvención fija del presupuesto asignada al sostenimiento de dichos entes públicos. Esto sirvió también para crear nuevos impuestos cuya recaudación fue desde un inicio descentralizada.

El 87% de las recaudaciones agropecuarias proviene de impuestos indirectos recabados en la actividad exportadora. Esto significa que los gravámenes directos corresponden a una presión

tributaria muy baja y atomizada, ya que en el resto (13%) están contenidos alrededor de 90 tributos.

Por otra parte, a partir de 1982, la tendencia de descentralización de la recaudación sólo ha rendido frutos parciales. Aún en 1988, el gobierno central continuaba recibiendo el 80.5% de los montos sectoriales totales. Al contrario de lo que podría esperarse; es decir, un incremento de la gestión recaudadora por parte de los gobiernos locales, lo que ha sucedido es que ese mayor espacio ha sido ocupado por entidades públicas de funcionamiento autónomo o con propósitos de ahorro de transferencias desde el presupuesto general. Por ejemplo, y como podrá observarse en el cuadro 27, los gobiernos municipales que en 1975 recaudaban el 55% de los impuestos directos provenientes de la agricultura, lo reducen a 36% en 1988; mientras que las entidades públicas pasan del 8% al 42% recaudado en iguales años.

La dinámica de crecimiento de los tributos muestra una tendencia favorable a los impuestos directos. La tasa promedio simple de estos últimos para el período 1975-1988 fue de 6.2%, mientras que la de aquellos provenientes de la actividad exportadora (indirectos) era apenas de 0.6%. Esto es más acentuado a partir de 1983, como se observa en el cuadro 28, lo que resultó compatible con las políticas de ajuste y estabilización puestas en ejecución en el país y que se comentan más adelante.

Las instituciones beneficiadas con los montos recaudados de los impuestos agrícolas están relacionadas en su mayoría con servicios sociales (juntas de educación, asistencia médico-social, Caja de Seguro Social) y con programas destinados a la producción de insumos y cultivos básicos y al desarrollo tecnológico sectorial. Los programas están confiados, en gran medida, a las universidades estatales.

Sin embargo, la mayor parte de los recursos provienen, como ya se ha anotado, de la actividad exportadora (85% del total), lo que genera una relativa incompatibilidad respecto de la institucionalidad que capta estos impuestos (más de 25 instituciones receptoras) para financiar en proporción importante objetivos sociales. Tal situación ha agudizado las dificultades para aplicar y controlar el instrumental tributario sectorial. La ausencia de revaluaciones periódicas de la tierra, la existencia de doble registro en el catastro de propiedades y

un ineficiente sistema de notificación y cobro de adeudos, han estimulado la evasión fiscal. Además de los problemas de administración de los instrumentos tributarios, existen otros de carácter legal relacionados con la distribución de los montos recaudados. En numerosos impuestos el legislador distribuye anticipadamente los beneficios del tributo, sin considerar que éste busca favorecer a grupos o actividades diferentes a aquellos(as) de los cuales se extrajó.

Durante el período analizado, la mayoría de los tributos agropecuarios ha tenido un comportamiento caracterizado por el estancamiento. Se identifican, sin embargo, dos momentos de cambio ocurridos en los años 1976 y en el bienio 1983-1984, que respondieron a la aplicación de políticas que buscaron objetivos contrapuestos. En 1976, se introdujeron reformas al contexto tributario con el fin de modificar parcialmente el impuesto sobre la renta, y se crearon nuevos impuestos a las transferencias de bienes inmuebles y al capital neto de sociedades anónimas. Se amplió, por lo tanto, el marco gravable del conjunto de la economía, lo que aumentó considerablemente la recaudación tributaria global, aunque no se advirtieron consecuencias significativas en el sector agropecuario. Entre 1983-1984, las políticas tuvieron como objetivo central incentivar las exportaciones, lo que llevó a la derogación de gran parte de los tributos que gravaban las actividades de comercio exterior, que conforman cerca del 85% de la recaudación tributaria de la agricultura. Entre las medidas que beneficiaron en mayor grado a las exportaciones agrícolas no tradicionales, se cuentan las siguientes: la exoneración del impuesto sobre utilidades de las exportaciones no tradicionales; la reducción a la mitad del monto pagado como impuesto a la renta, si la otra mitad se destina a invertir en empresas que exportan el 100% de su producción, y la exoneración del impuesto a la importación de insumos requeridos para producir bienes de exportación no tradicional.

Los numerosos cambios en las bases y tasas impositivas durante todo el período en estudio, no han redundado en incrementos o reducciones notorias de los montos totales recaudados, debido a la incidencia de la inflación y al comportamiento relativamente inestable del comercio exterior agropecuario. Las modificaciones se han concentrado en el cultivo de banano y en parte obedecen al

Cuadro 27

COSTA RICA: MONTOS REALES DE LA RECAUDACION TRIBUTARIA DE LA AGRICULTURA POR TIPO DE IMPUESTOS Y AGENTES RECAUDADORES
(En millones de colones de 1975)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
<u>Directos</u>	<u>39.7</u>	<u>42.2</u>	<u>42.6</u>	<u>52.8</u>	<u>61.4</u>	<u>57.6</u>	<u>40.6</u>
Gobierno central	14.5	16.9	17.8	23.4	26.0	25.2	15.0
Municipalidades	22.0	21.4	17.9	21.5	22.3	20.7	15.9
Entidades públicas	3.2	3.9	6.9	7.9	13.1	11.7	9.7
<u>Indirectos</u>	<u>330.0</u>	<u>277.0</u>	<u>279.0</u>	<u>272.8</u>	<u>299.4</u>	<u>279.3</u>	<u>539.5</u>
Gobierno central	330.0	276.5	277.4	272.2	298.7	278.9	539.1
Municipalidades	-	0.5	1.6	0.6	0.7	0.4	0.4
Total recaudación agropecuaria	367.7	319.2	321.6	325.6	360.8	336.9	580.1
Ingresos tributarios totales	3 281.6	3 461.7	3 580.6	4 116.9	4 386.7	4 405.3	4 293.9
TA/ITT	11.3	9.2	9.0	7.9	8.2	7.6	13.5

Cuadro 27 (conclusión)

	1982	19831	1984	1985	1986	1987	1988							
<u>Directos</u>	<u>34.0</u>	<u>5.4</u>	<u>41.4</u>	<u>7.2</u>	<u>43.3</u>	<u>10.2</u>	<u>46.3</u>	<u>12.5</u>	<u>44.9</u>	<u>11.1</u>	<u>56.5</u>	<u>16.8</u>	<u>72.9</u>	<u>23.7</u>
Gobierno central	11.6	14.9	14.1	11.3	11.0	13.3	15.9							
Municipalidades	9.7	12.1	14.5	18.9	17.0	20.7	26.2							
Entidades públicas	12.7	14.4	14.7	16.1	16.9	22.5	30.8							
<u>Indirectos</u>	<u>590.1</u>	<u>94.6</u>	<u>536.7</u>	<u>92.8</u>	<u>383.0</u>	<u>89.8</u>	<u>324.2</u>	<u>87.5</u>	<u>359.1</u>	<u>88.9</u>	<u>280.4</u>	<u>83.2</u>	<u>234.9</u>	<u>76.3</u>
Gobierno central	583.5	531.0	378.1	320.7	355.4	276.7	232.0							
Municipalidades	6.6	5.7	4.9	3.5	3.7	3.7	2.9							
Total recaudación agropecuaria	624.1	100.0	578.1	100.0	426.3	100.0	370.5	100.0	404.0	100.0	336.9	100.0	307.8	100.0
Ingresos tributarios totales	3 954.5	4 942.6	4 966.2	5 055.1	5 104.8	5 691.1	5 615.3							
TA/ITT	15.8	11.7	8.6	7.3	7.9	5.9	5.5							

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de datos del Banco Central de Costa Rica y la Contraloría General de la República.

TA: Tributación agropecuaria, deflactada por los precios implícitos del PIB agropecuario.

ITT: Ingresos tributarios totales del sector público, deflactados por los precios implícitos del PIB global.

Cuadro 28

COSTA RICA: TASAS DE CRECIMIENTO DE LA RECAUDACION TRIBUTARIA AGROPECUARIA Y TOTAL

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<u>Directos</u>	<u>6.3</u>	<u>0.9</u>	<u>23.9</u>	<u>16.3</u>	<u>-6.2</u>	<u>-29.5</u>	<u>-16.3</u>	<u>21.8</u>	<u>4.6</u>	<u>6.9</u>	<u>-3.0</u>	<u>25.8</u>	<u>29.0</u>
Gobierno central	16.6	5.3	31.5	11.1	-3.1	-40.5	-22.7	28.4	-5.4	-19.9	-2.7	20.9	19.5
Municipalidades	-2.7	-16.4	20.1	3.7	-7.2	-23.2	-39.0	24.7	19.8	30.3	-10.0	21.8	26.6
Entidades públicas	21.9	76.9	14.5	65.8	-10.7	-17.1	30.9	13.4	2.1	9.5	5.0	33.1	36.9
<u>Indirectos</u>	<u>-16.1</u>	<u>0.7</u>	<u>-2.2</u>	<u>9.8</u>	<u>-6.7</u>	<u>93.2</u>	<u>9.4</u>	<u>-9.0</u>	<u>-28.6</u>	<u>-15.4</u>	<u>10.8</u>	<u>-21.9</u>	<u>-16.2</u>
Gobierno central	-16.2	0.3	-1.9	9.7	-6.6	93.3	8.2	-9.0	-28.8	-15.2	10.8	-22.1	-16.2
Municipalidades	-	220.0	-62.5	16.7	-42.9	0.0	1 550.0	-13.6	-14.0	-28.6	5.7	0.0	-21.6
<u>Total TA</u>	<u>-13.7</u>	<u>0.8</u>	<u>1.2</u>	<u>10.8</u>	<u>-6.6</u>	<u>72.2</u>	<u>7.6</u>	<u>-7.4</u>	<u>-26.3</u>	<u>-13.1</u>	<u>9.0</u>	<u>-16.6</u>	<u>-8.6</u>
<u>ITT</u>	<u>5.5</u>	<u>3.4</u>	<u>15.0</u>	<u>6.6</u>	<u>0.4</u>	<u>-2.5</u>	<u>-7.9</u>	<u>25.0</u>	<u>0.5</u>	<u>1.8</u>	<u>1.0</u>	<u>11.5</u>	<u>-1.3</u>

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO en base al cuadro 27.

TA: Tributación agropecuaria.

ITT: Ingresos tributarios totales del sector público.

comportamiento de variables exógenas, como el precio internacional de la fruta y el volumen de demanda, y en lo interno a las variaciones acontecidas en los rendimientos por hectárea de las plantaciones, problemas climáticos, laborales o de abandono de áreas productivas.

La recaudación tributaria de la agricultura se ha visto afectada por las políticas macroeconómicas, especialmente después de la crisis de 1981-1982. El nuevo plan de promoción de exportaciones que se implementó posteriormente trató de apoyarse en el sector agropecuario, y, dentro de él, en aquellas producciones que pudieran tener ventajas comparativas en el comercio internacional. Se advierte desde entonces una mayor conciencia de la necesidad de promover el desarrollo agrícola, pero a través de medidas indirectas, lo que significa que la política sectorial pasa a depender casi en su totalidad de las políticas macroeconómicas. Esto se ha consumado en los programas de ajuste estructural (PAE) que el país ha negociado con el Banco Mundial y con el Fondo Monetario Internacional (FMI) desde 1982.

En este contexto, ciertas políticas han provocado los efectos que se buscaban con los tributos sectoriales y otras los han neutralizado o anulado. Por ejemplo, la política fiscal, cuyo objetivo fue, a partir de 1982, reducir el déficit mediante el incremento de los ingresos tributarios, no se ha apoyado para tal efecto en la tributación agrícola. La recaudación se redujo un 43% en términos reales en el período 1982-1988, mientras que la de los sectores no agrícolas creció un 152% en igual período.

La política cambiaria ha tenido efectos estimulantes sobre la tributación agrícola. Además del impuesto cobrado sobre el diferencial cambiario de las exportaciones (que fue coyuntural, ya que tuvo una vigencia de dos años), el sistema de minidevaluaciones aplicado, al pretender mantener el nivel de competitividad de las exportaciones, estimuló el incremento de los montos recaudados por ese concepto. Por ejemplo, los derechos de exportación, que habían bajado 58% entre 1975-1982, se incrementaron en un 72% en el período 1982-1988.

Por el contrario, la política financiera y crediticia fue restrictiva a partir de 1982; el crédito fue absorbido en una proporción

mayoritaria por el sector público central, con el fin de cumplir con los acuerdos del ajuste. Los montos de crédito neto para el sector agropecuario se redujeron en términos reales y se elevaron las tasas de interés, eliminándose los subsidios destinados a mantenerlas negativas respecto de la inflación. Esto encareció el costo de los factores productivos, entre ellos la tierra, por ejemplo, estimulando indirectamente la eficiencia de su uso y su traspaso entre los diversos agentes productivos. Los impuestos por estos conceptos, que se habían reducido un 41% entre 1975-1982, se incrementaron en un 120% desde esa última fecha hasta 1988.

La política comercial, en la que la promoción de exportaciones ocupa un lugar estratégico, ha neutralizado el efecto fiscalista o de financiamiento buscado con la tributación agrícola, en el período 1975-1981. Los incentivos otorgados tanto a exportadores como importadores (exoneración de gravámenes a las materias primas, rebajas en el pago de impuesto a la renta, facilidades para obtener divisas para la compra de insumos, etc.) han reducido la recaudación tributaria de la agricultura y su aporte a los ingresos tributarios totales. El impuesto recaudado sobre el valor de las exportaciones bananeras, así como los derechos de su exportación, han reducido los montos recaudados en 23.5% y 82.4%, respectivamente, entre 1982 y 1988, período en el cual las políticas comerciales fueron numerosas y desempeñaron un papel activo en la superación de la crisis económica del país.

Los cuadros 29 y 30 muestran la evolución, estructura y ritmo de crecimiento de la tributación agropecuaria por tipo de impuesto o gravamen. De su observación surgen las siguientes inferencias:

a) La recaudación tributaria agropecuaria de Costa Rica proviene en un 85%, promedio, de la actividad exportadora, pero mientras en 1975 era el banano el que aportaba un 52%, en 1988 su participación cae a 15.2%, y su lugar es ocupado por el impuesto al valor de las exportaciones agropecuarias; es decir, la base impositiva se ha ampliado y posiblemente diversificado.

b) Llama la atención lo variable de los montos recaudados año a año en los distintos ítems. Ello denota una política tributaria sectorial de escasa planificación.

c) A partir de 1982, el ítem "otros impuestos", que incluye la gestión de municipalidades y diversas entidades públicas sobre varios tributos específicos, muestra una marcada tendencia a crecer en términos reales hasta 1988. Esto puede deberse a mejoras en la gestión fiscalizadora y de cobro, que se realiza de manera descentralizada.

d) El peso del total de la tributación agropecuaria respecto de los ingresos tributarios globales es casi irrelevante durante todo el período, si se tiene en cuenta la importancia del sector en la economía del país. Los años de mayor participación reflejan hechos aislados como fue la implantación del impuesto cambiario sobre las exportaciones a raíz de la gran devaluación de 1982. Por el contrario, la tributación de los sectores no agropecuarios es estable y creciente, salvo el período 1979-1982, en el que tampoco se observa que la política se haya orientado a un mayor gravamen de la agricultura.

e) Al parecer, la actividad interna y propiamente agrícola es gravada por una gran cantidad de impuestos que reditúan sumas exiguas, lo que encarece innecesariamente el costo administrativo de la política tributaria aplicada en el sector.

f) La tasa de crecimiento de la tributación agropecuaria total fue negativa durante todo el período, a excepción de 1981 y 1986, debido a volúmenes récord de producción de banano y a precios internacionales muy favorables para el café, lo que muestra una elevada dependencia de factores exógenos en su comportamiento.

g) La gestión del instrumental impositivo del sector como agente tonificador de los ingresos fiscales globales ha sido poco flexible, pero en términos de los estímulos e incentivos explícitos de las estrategias de apertura para fomentar y diversificar las exportaciones agropecuarias, la política tributaria puede haber desempeñado un papel más preponderante.

Cuadro 29

COSTA RICA: MONTOS DE LA RECAUDACION TRIBUTARIA DE LA AGRICULTURA Y ESTRUCTURA POR TIPO DE IMPUESTO, PERIODO 1975-1988
(En millones de colones de 1975)

	1975		1976		1977		1978		1979		1980		1981	
	Montos	%												
1. Derechos de exportación de banano	192.1	52.0	168.3	52.7	124.2	38.6	120.1	36.9	122.3	33.9	110.5	32.8	323.2	55.7
2. Derechos de exportación	8.6	2.3	8.8	2.5	12.5	2.8	9.6	2.3	8.1	2.0	5.5	1.5	4.4	0.7
3. Impuesto ad-valorem sobre exportaciones	129.3	35.0	113.2	31.5	203.8	45.4	188.8	44.6	196.8	47.1	177.3	48.6	235.0	36.4
4. Impuesto territorial	21.8	5.9	26.1	7.3	28.0	6.2	31.2	7.4	28.4	6.8	24.7	6.8	19.3	3.0
5. Impuesto sobre la transferencia de bienes inmuebles	-	-	1.7	0.5	4.9	1.1	11.6	2.7	10.6	2.5	10.1	2.8	7.2	1.1
6. Otros impuestos	17.9	4.8	19.6	5.5	26.7	5.9	25.9	6.1	32.0	7.7	27.6	7.5	19.8	3.1
7. Total tributación agropecuaria	369.7	100.0	358.3	100.0	449.4	100.0	423.2	100.0	417.4	100.0	364.9	100.0	645.0	100.0
8. Tributación agropecuaria/ tributación no agropecuaria	20.3		16.9		17.7		14.9		15.8		14.3		34.1	
9. Tributación agropecuaria/ tributación total	16.9		14.4		15.0		13.0		13.6		12.5		25.4	
10. Total tributación no agropecuaria	1 820.3	83.1	2 122.7	85.6	2 540.4	85.0	2 834.7	87.0	2 644.7	86.4	2 559.1	87.5	1 891.5	74.6
11. Ingresos tributarios del sector público	2 190.0	100.0	2 481.0	100.0	2 989.8	100.0	3 257.9	100.0	3 062.1	100.0	2 924.0	100.0	2 536.5	100.0

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988							
	Montos	%	Montos	%	Montos	%	Montos							
	%	Montos	%	Montos	%	Montos	%							
1. Derechos de exportación de banano	263.8	43.3	246.0	43.5	190.3	45.7	143.3	39.5	56.8	14.9	53.7	16.9	44.1	15.2
2. Derechos de exportación	3.5	0.6	2.6	0.5	3.2	0.8	4.5	1.2	4.9	1.0	5.0	1.4	6.1	2.0
3. Impuesto ad-valorem sobre exportaciones	246.4	38.8	187.7	35.1	178.4	43.1	169.9	46.9	349.6	73.0	222.5	64.8	188.5	59.2
4. Impuesto territorial	10.7	1.7	11.7	2.2	14.9	3.6	19.3	5.3	20.7	4.3	21.0	6.2	29.1	9.1
5. Impuesto sobre la transferencia de bienes inmuebles	5.7	0.9	5.7	1.1	4.5	1.0	1.2	0.3	3.2	0.7	4.4	1.3	6.8	2.1
6. Otros impuestos	94.1	14.8	94.0	17.6	23.9	5.8	24.9	6.8	24.3	6.1	32.1	9.4	39.6	12.4
7. Total tributación agropecuaria	635.3	100.0	534.1	100.0	414.3	100.0	363.5	100.0	479.0	100.0	343.1	100.0	318.5	100.0
8. Tributación agropecuaria/tributación no agropecuaria	46.4		27.3		16.0		13.3		15.4		9.9		9.2	
9. Tributación agropecuaria/tributación total	31.7		21.5		13.8		11.7		13.3		9.0		8.5	
10. Total tributación no agropecuaria	1 367.7	68.3	1 954.9	78.5	2 581.8	86.2	2 733.2	88.3	3 111.9	86.7	3 478.0	91.0	3 448.2	91.5
11. Ingresos tributarios del sector público	2 003.0	100.0	2 489.0	100.0	2 996.1	100.0	3 096.7	100.0	3 590.9	100.0	3 821.1	100.0	3 766.7	100.0

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de datos del Banco Central de Costa Rica y la Contraloría General de la República.

Nota: Las diferencias respecto del cuadro 27 en los valores parciales y totales se deben a que en este caso los montos se deflataron por el IPM y en aquel por el deflactor implícito del PIB agropecuario y del PIB global.

Cuadro 30

COSTA RICA: TASA DE CRECIMIENTO DE LA RECAUDACION TRIBUTARIA AGROPECUARIA POR TIPO DE IMPUESTO, PERIODO 1976-1988

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1. Derechos de exportación de banano	-1.7	-8.1	-10.0	-9.4	-15.4	200.2	-23.5	-15.5	-18.5	-24.1	-50.4	-18.5	-16.7
2. Derechos de exportación	3.3	42.6	-23.0	-16.0	-31.9	-19.7	-19.9	-26.3	21.4	43.0	7.2	2.1	22.7
3. Impuesto ad-valorem sobre exportaciones	-12.5	80.0	-7.4	4.2	-9.9	32.5	4.9	-23.8	-4.9	-4.8	105.8	-36.4	-15.3
4. Impuesto territorial	19.7	7.2	11.5	-8.9	-13.2	-21.8	-44.8	10.2	26.9	29.2	7.6	1.4	38.6
5. Impuesto sobre la transferencia de bienes inmuebles	-	191.0	138.1	-8.7	-4.9	-28.5	-20.9	-0.6	-20.6	-72.7	165.0	35.4	53.6
6. Otros impuestos	9.8	35.8	-2.9	23.7	-13.7	-28.5	376.3	-	14.9	4.2	17.8	9.7	23.2
7. Tributación agropecuaria	-3.1	25.4	-5.8	-1.4	-12.6	76.8	-1.5	-15.9	-10.1	-12.3	31.8	-28.4	-7.2
8. Tributación no agropecuaria	16.6	19.7	11.6	-6.7	-3.2	-26.1	-27.7	42.9	32.1	5.9	13.9	11.8	-0.9
9. Ingresos tributarios totales	13.3	20.5	9.0	-6.0	-4.5	-13.3	-21.0	24.3	20.4	3.4	16.0	6.4	-1.4

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, a partir de información del Banco Central de Costa Rica y la Contraloría General de la República.

La recaudación tributaria en la agricultura de Costa Rica ha sido fundamentalmente una variable de política. Es decir, se ha manejado con autonomía y no ha respondido a variables macroeconómicas específicas. A esta conclusión se llega luego de observar los resultados de las regresiones realizadas entre la tributación agropecuaria como variable dependiente y variables como el PIB sectorial, el valor de exportaciones, y los precios franco-frontera. Los coeficientes de correlación arrojan guarismos no superiores a 0.35. La diferenciación de los montos recaudados entre derechos de exportación e impuestos ad-valorem sobre exportaciones, que de hecho tienen condicionantes distintos, tampoco dio resultados que explicaran con más detalle el comportamiento de esta variable en términos econométricos. En los resultados de estos ejercicios, podrían estar influyendo las características del período analizado, que transcurrió entre dos estrategias distintas de desarrollo y un período intermedio de crisis.

Ya se ha comentado que, en el período 1983-1988, los montos recaudados estuvieron en función del objetivo de promover las exportaciones agrícolas y ampliar las superficies dedicadas a su cultivo. Es decir, fueron objeto de medidas de política ajenas al comportamiento de las bases que gravaban o dejaban de gravar. En este caso, la derogación de gran parte de los impuestos puede haber afectado relativamente el balance fiscal entre ingresos tributarios y gasto público corriente. No obstante, este efecto es difícil de medir, debido a la existencia de otras fuentes de recaudación y a la escasa incidencia que durante el período tuvo el sector respecto de los ingresos tributarios totales. La tributación agropecuaria, que en 1975 representó el 11.3% de los ingresos tributarios totales, cayó a 5.5% en 1988. Estos resultados se alcanzaron mientras tales ingresos crecieron 71% en términos reales, y la tributación se redujo en un 17%.

Puede que este fenómeno haya respondido más bien al conjunto de políticas macroeconómicas aplicadas, que a su vez resultan del estilo de desarrollo por el que ha transitado el país. Esto se observa con mayor precisión a partir de 1982, cuando la recuperación de la crisis se solventó en la agricultura. Para esto, las medidas comerciales, cambiarias y financieras trataron de neutralizar aquellos elementos restrictivos o potenciadores de la rentabilidad sectorial, uno de los cuales es el coeficiente tributario sobre la actividad agropecuaria. En

páginas anteriores se anotaron algunos resultados cuantitativos sobre las bases gravables sectoriales como efecto de las diversas políticas macroeconómicas. El producto neto de dichos efectos se refleja en el comportamiento estancado e incluso regresivo de la variable tributaria a nivel sectorial.

2. Gasto público en la agricultura

El gasto público sectorial en la economía de Costa Rica se ha orientado hacia el cumplimiento de tres tipos de funciones: regulación y control de la producción y el consumo en variables que afectan tanto la oferta como la demanda (fundamentalmente calidad y precios); promoción y fomento de la actividad agropecuaria a través de la aplicación y ejecución de políticas y programas con incentivos en forma de infraestructura, crédito, precios al productor, comercialización, actividad exportadora e investigación; y en tercer lugar, la producción de insumos y mejoramiento tecnológico, que en este caso se ha concentrado en programas de producción de semillas y de fertilizantes.

Estas orientaciones del gasto se han concretado en magnitudes diversas durante el período en estudio y han estado supeditadas a las características del estilo de desarrollo puesto en práctica, así como a la mayor o menor disponibilidad de recursos financieros captados por el sector público. En los últimos años de la década de los ochenta, el sector público agropecuario se vió en la necesidad de recurrir de manera creciente a fuentes de financiamiento externas para poder ejecutar los proyectos de inversión necesarios para el fortalecimiento de la actividad agropecuaria. Entre 1975 y 1985, la deuda externa pública agropecuaria representó el 2.5% del total gastado en el sector, en el trienio 1986-1988 dicha participación pasó a ser del 53.7%. Estos recursos tuvieron como destino preferencial la comercialización de granos básicos, así como diversos programas institucionales adscritos al Ministerio de Agricultura y Ganadería o dependientes de él.

El manejo institucional del gasto público agropecuario en Costa Rica recae sobre un número significativo de programas e instituciones públicas que proliferaron a partir de la segunda mitad de la década de

los años setenta, cuando el Estado asumió de manera más activa un rol participativo en aspectos como la asistencia técnica, asignación de recursos creditos, transferencia tecnológica y capacitación de técnicos y profesionales vinculados al sector. Esto pudo ser financiado debido a la expansión de las exportaciones agropecuarias, que acrecentaron los ingresos fiscales y permitieron ampliar la burocracia y los servicios relacionados con la actividad del agro. Sin embargo, en el período posterior a la crisis de 1981, no hubo las mismas facilidades, y esto derivó en serias inconsistencias entre las medidas de política aplicadas y los lineamientos contemplados para el sector agropecuario en los dos últimos planes nacionales de desarrollo.

En materia de incentivos económicos en forma de créditos, la participación del sector agropecuario en el total de asignaciones pasó de un promedio de 40% en la década de los setenta a 23% en el período 1983-1988. Esta baja se debió a la política de estabilización aplicada en el país después de la crisis de 1980-1982. También influyó la transformación del gobierno central en el principal requirente de recursos financieros, por la erosión sufrida en los ingresos tributarios como resultado de la recesión y la inflación. A pesar de que el sector privado comenzó a conceder créditos al sector, los programas orientados a los pequeños agricultores fueron los más afectados, al reducirse bruscamente las colocaciones subsidiadas que ellos demandaban y que, además, eran provistas con recursos internos.

El gasto público orientado a incentivar los precios agropecuarios trató de privilegiar la formación de una canasta de primera necesidad tanto para el consumo interno como para la generación de divisas. Los productos incluidos en esta regulación estatal son los granos básicos, los tradicionales de exportación (café, banano, carne de res y azúcar), la leche y los huevos, y las oleaginosas como la soja y el maní. Para definir los costos y precios de estos productos se utilizó un paquete tecnológico que se consideraba óptimo, pero que fue aplicado a fincas con rendimientos bajos, lo que terminó por beneficiar a productores ineficientes. Por su parte, el mercado determinaba los precios de los productos no regulados, lo que provocó la especulación por parte de los intermediarios que intervienen en la comercialización. Al evaluar esta política de gasto mediante la variación porcentual acumulada entre

1979 y 1988 se observa que los precios de los productos regulados han crecido 258.8% y los de los no regulados una cifra similar de 270.5%.

La política de gastos orientada al abastecimiento de insumos se hizo más dinámica a partir de 1979, año en que se inició el proceso de certificación de semillas. En cuanto a los agroquímicos y fertilizantes, ellos cuentan con precios regulados por la política pública. Además, están exentos del pago del impuesto a las ventas y gozan de financiamiento directo para su uso, que proviene del avfo bancario público.

Otro destino del gasto público agropecuario es el abastecimiento permanente de alimentos básicos y cultivos oleaginosos, que se obtiene asegurando las cosechas. La cobertura de esta política se concentra mayoritariamente en dos productos, arroz y sorgo, que captan el 90% del gasto por este concepto. Durante el período 1975-1988, las primas pagadas por los productores sólo alcanzaron a costear el 60% de los montos indemnizados, originándose así un subsidio implícito estatal por el 40% restante.

El gasto destinado al mejor uso y conservación de los recursos naturales es significativamente escaso, en términos de orientaciones y medidas específicas. Los recursos forestales cuentan con un incentivo a la reforestación por hectárea que consiste en montos deducibles del impuesto a la renta a partir de 1979; y respecto del recurso agua, en 1983 se creó, mediante ley, el Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA), organismo que por primera vez inició un trabajo de regulación del uso de este recurso para la producción agropecuaria.

Los servicios de apoyo a la producción, como la investigación tecnológica y la asistencia técnica, no han conseguido identificar prioridades al formular sus políticas. Los escasos esfuerzos realizados hasta ahora han favorecido productos tradicionales como el café, caña de azúcar, arroz, maíz y sorgo, beneficiando a los productores que menos lo necesitan. Por este motivo, desde la segunda mitad de la década de los años ochenta, esta asistencia es provista por las asociaciones de productores o por oficinas privadas que venden a los productores los servicios de asistencia técnica, mientras que la

actividad de investigación ha recaído en centros tecnológicos de carácter universitario.

El apoyo público a la comercialización agropecuaria a nivel institucional ha sido escaso y descoordinado. Esto ha estimulado una excesiva intermediación y ha elevado los costos en el transporte de los productos hacia los mercados de consumo. El excesivo número de pequeños productores y su falta de organización dificulta aún más la aplicación de esta política.

Los cuadros 31 y 32 muestran la evolución cuantitativa del gasto público agropecuario en términos reales, así como su dinámica de crecimiento. Los montos han sido desagregados en gastos de consumo (GC) y gastos en inversión real (GI). Los cuadros también contienen la evolución referente al gasto público total y al valor de la producción sectorial y global (PIBA y PIB).

El crecimiento del gasto que se observa en 1977 responde a la creación del Consejo Nacional de Producción (CNP) y a la puesta en práctica del Plan de Fomento a la Producción Agropecuaria, lo que demandó ingentes recursos en personal, materiales y suministros, además de maquinaria y equipo.

Las medidas de política derivadas de dicho plan (que en realidad fue una alternativa al agotamiento del Mercado Común Centroamericano) tuvieron como objetivo aumentar sustancialmente la producción y lograr la autosuficiencia en granos básicos, para lo cual se fijaron precios internos superiores a los internacionales, altos aranceles y cuotas a la exportación e importación, con el propósito de proteger a la agricultura nacional y trasladar una mayor rentabilidad al productor vía precios y subsidios.

El gasto público sectorial es captado y canalizado por un conjunto de 20 instituciones y agencias. Sin embargo, tres de ellas (Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG; el CNP ya nombrado y el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), concentraron en el período 1975-1988 alrededor del 85% de los fondos. El CNP orientó los recursos al establecimiento de precios de garantía y a fortalecer la política de comercialización de granos básicos (específicamente arroz,

frijoles, maíz, sorgo y trigo), tanto a nivel interno como internacional. El IDA, por su parte, absorbió una proporción relativamente importante del GPA, aunque inferior a la captada por el CNP (entre 15% y 20% del total), para orientarlo al programa de asentamientos campesinos; el mismo que a partir de 1975 buscó privilegiar la producción individual más que la colectiva.

Cuadro 31

COSTA RICA: EVOLUCION Y ESTRUCTURA DEL GASTO PUBLICO
AGROPECUARIO*

(En millones de colones de 1975)

	GPA 1	GPT 2	PIBA 3	PIBA 4	1/2	1/3	2/4	3/4
<u>1975</u>	<u>77.0</u>	<u>3 834.7</u>	3 417.8	16 804.6	2.0	2.3	22.8	20.3
GC	72.0	2 641.6			2.7			
GI	5.0	1 193.1			0.4			
<u>1976</u>	<u>103.8</u>	<u>4 321.6</u>	3 433.5	17 732.1	2.4	3.0	24.4	19.4
GC	95.1	2 835.7			3.4			
GI	8.7	1 485.9			0.6			
<u>1977</u>	<u>464.9</u>	<u>4 659.1</u>	3 509.5	19 304.0	10.0	13.2	24.1	18.2
GC	428.9	3 085.1			13.9			
GI	36.0	1 574.0			2.3			
<u>1978</u>	<u>587.0</u>	<u>4 973.2</u>	3 742.4	20 526.1	11.8	15.6	24.2	18.2
GC	559.6	3 445.7			16.2			
GI	27.4	1 527.5			1.8			
<u>1979</u>	<u>695.1</u>	<u>5 593.1</u>	3 761.7	21 534.5	12.4	18.5	26.0	17.5
GC	637.9	3 913.5			16.3			
GI	57.2	1 679.6			3.4			
<u>1980</u>	<u>696.0</u>	<u>5 768.4</u>	3 742.2	21 701.0	12.1	18.6	26.6	17.2
GC	660.6	4 012.6			16.5			
GI	35.4	1 755.8			2.0			
<u>1981</u>	<u>533.7</u>	<u>5 122.9</u>	3 933.1	21 204.1	10.4	13.6	24.2	18.5
GC	519.1	3 387.7			15.3			
GI	14.6	1 735.2			0.8			
<u>1982</u>	<u>620.7</u>	<u>4 111.9</u>	3 747.6	19 662.3	15.1	16.6	20.9	19.0
GC	612.8	2 820.0			21.7			
GI	7.9	1 291.9			0.6			

Cuadro 31 (conclusión)

	GPA 1	GPT 2	PIBA 3	PIBA 4	1/2	1/3	2/4	3/4
<u>1983</u>	<u>697.0</u>	<u>4 470.2</u>	3 897.8	20 224.3	15.6	17.9	22.1	19.3
GC	669.0	3 132.9			21.4			
GI	28.0	1 337.3			2.1			
<u>1984</u>	<u>958.6</u>	<u>4 866.1</u>	4 182.3	21 845.5	19.7	22.9	22.3	19.1
GC	921.2	3 302.5			27.9			
GI	37.4	1 563.6			2.4			
<u>1985</u>	<u>929.0</u>	<u>4 671.0</u>	4 053.0	22 003.3	19.9	22.9	21.2	18.4
GC	877.4	3 285.9			26.7			
GI	51.6	1 385.1			3.7			
<u>1986</u>	<u>771.3</u>	<u>5 137.0</u>	4 247.4	23 222.8	15.0	18.2	22.1	18.3
GC	735.9	3 389.8			21.7			
GI	35.4	1 747.2			2.0			
<u>1987</u>	<u>796.7</u>	<u>4 668.5</u>	4 417.6	24 478.1	17.1	18.0	19.1	18.0
GC	755.0	3 452.0			21.9			
GI	41.7	1 216.5			3.4			
<u>1988</u>	<u>749.7</u>	<u>4 749.7</u>	4 736.2	25 283.9	15.8	15.8	18.8	18.7
GC	727.7	3 608.0			20.2			
GI	22.0	1 141.7			1.9			

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, a partir de información del Banco Central de Costa Rica y de la CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina*, varios números.

- * Tanto el GPA como el GP total están formados por el Gasto de consumo (sueldos y salarios más consumo de bienes y servicios) y la Inversión Real (maquinaria y equipo y construcción de infraestructura). El GPA fue deflactado por el índice de precios implícitos del PIB agropecuario. El GPT fue deflactado por el índice de precios implícitos del PIB de la economía.

GPA: Gasto público agropecuario.

GPT: Gasto público total.

PIBA: Producto agropecuario.

GC: Gasto de consumo.

GI: Gasto de inversión real.

Respecto de la estructura del gasto, los corrientes o de consumo ocupan, en promedio, el 95% del total. La diferencia (5%) se aplica en inversión real, porcentaje bastante bajo comparado con los objetivos del plan de fomento agropecuario hasta 1980. En los gastos corrientes del CNP están incorporados los subsidios a los precios y a la

comercialización, que luego de crecer de manera sostenida hasta 1980 sufren significativas retracciones en el período siguiente, debido a las condiciones de la economía internacional (encarecimiento de las materias primas) y a la modificación introducida en la política hacia los granos básicos, cuyos precios fueron liberados. Por el contrario, los gastos de inversión, que en montos fueron bajos, mostraron tasas de crecimiento altas, pero inestables, hasta 1980. En general, se orientaron a la ejecución de proyectos de comercialización, almacenamiento y agroindustria. En menor medida, se aplicaron a la compra de tierras para asentamientos campesinos.

Cuadro 32

COSTA RICA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO AGROPECUARIO (GPA) Y DE SUS PRINCIPALES COMPONENTES

	Gasto público agropecuario			Gasto público total			PIBA	PIB
	Consumo	Inversión	Total	Consumo	Inversión	Total		
1976	32.1	74.0	34.8	7.3	24.5	12.7	0.5	5.5
1977	351.0	313.8	347.9	8.8	5.9	7.8	2.2	8.9
1978	30.5	-23.9	26.3	11.7	-3.0	6.7	6.6	6.3
1979	14.0	108.0	18.4	13.6	10.0	12.5	0.5	4.9
1980	3.6	-38.1	0.1	2.5	4.5	3.1	-0.5	0.8
1981	-21.4	-58.8	-23.3	-15.6	-1.2	-11.2	5.1	-2.3
1982	18.0	-45.9	16.3	-16.8	-25.5	-19.7	-4.7	-7.3
1983	9.2	254.4	12.3	11.1	3.5	8.7	4.0	2.9
1984	37.7	33.6	37.5	5.4	16.9	8.9	7.3	8.0
1985	-4.8	38.0	-3.1	-0.5	-11.4	-4.0	-3.1	0.7
1986	-16.1	-31.4	-17.0	3.2	26.1	10.0	4.8	5.5
1987	2.6	17.8	3.3	1.8	-30.4	-9.1	4.0	5.4
1988	-3.6	-47.2	-5.9	4.5	-6.1	1.7	7.2	3.3

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO en base al cuadro 31.

En el período 1981-1988 la crisis financiera del país hizo impostergable la negociación de acuerdos con los proveedores internacionales de capital. Una de las condiciones impuestas al sector agropecuario fue la canalización del crédito hacia la producción e inversión de tipo privado como respuesta al estancamiento de los sectores productivos en los que los entes estatales habían buscado crecimiento y estabilidad, y en los que se habían acumulado cuantiosos déficit financieros. En este período, el gasto público agropecuario aumentó 40.5% mientras el gasto total del sector público decreció 7.3%.

En cuanto a la inversión, el cuadro resulta familiar. La agropecuaria creció 50.7% y la pública total se redujo 34.2%. Estas distintas dinámicas indicarían que la política de gasto privilegió al sector en los años en que se buscó fomentar y diversificar las exportaciones. En esa etapa, se procuró mejorar la producción y el abastecimiento de bienes básicos y mecanizar la actividad agropecuaria. En el segundo período, en cambio, los objetivos fueron bastante más contingentes o coyunturales y apuntaron a resolver problemas como el desempleo, el déficit creciente de balanza de pagos, la inflación y el deterioro de los términos de intercambio. Además, los programas de ajuste imponían una mayor liberalización y competitividad del comercio exterior agropecuario, lo que significó reducir aún más los subsidios y aumentar la inversión pública agropecuaria mediante la adquisición de maquinaria y equipo, estimulando así la formación de capital en el sector.

Este comportamiento permitió, en alguna medida, doblar prácticamente la participación del GPA en el gasto público total. En promedio, en el período 1975-1980 dicha participación fue de 8.5% y entre 1981 y 1988 llegó a representar el 16.9%. Una proporción significativa de este esfuerzo fue financiada con recursos externos. La información respecto del crédito interno destinado al sector agropecuario y forestal indica que, en términos reales, éste pasó de 1 762 millones de colones en 1975 a 900 en 1988, lo que redujo la participación de dicho indicador respecto del PIB sectorial, desde 51.6% a 19% en los años mencionados.

Visto como tendencia en los 14 años que cubren el período en estudio, el gasto público agropecuario en Costa Rica muestra una dinámica bastante significativa. El peso de esta variable en el gasto total (excluyendo el gasto financiero) pasa de 2.0% a 15.8% en los años límite, y algo similar ocurre con su participación en el PIB agropecuario. Esto podría señalar al GPA como un factor determinante en la tasa de crecimiento sectorial. Sin embargo, la información de los cuadros precedentes indica que el sector creció más cuando se aplicó en él una tasa mucho menor de gasto proveniente del sector público. En esta consideración caben dos posibilidades. Una, que el gasto privado haya desempeñado un rol importante en el período 1983-1988, y la otra, que la ejecución del gasto público sectorial haya resultado más eficiente. En los cuadros 31 y 32 se observa una notable reducción del crecimiento del gasto de consumo, un factor en que el componente sueldos y salarios ocupa un lugar preponderante. En el período 1983-1988, la inversión del sector público en maquinaria y equipo pasó, en términos reales, de 6.4 millones de colones a 17.5, lo que denota un esfuerzo no despreciable de mejoramiento tecnológico dentro de los reducidos montos consignados por estos conceptos. En el período 1975-1982, este rubro se había reducido de 3.3 a 2.8 millones de colones. También es importante el cambio cualitativo que se produce en el componente "materiales, suministros y servicios no personales", que forma parte del gasto de consumo público en el sector agropecuario y cuyos valores se elevaron desde 21 millones en 1975 a 522 en 1982. En el siguiente período (1983-1988) se mantuvieron en alrededor de 545 millones, como promedio anual.

De lo anterior se desprende que, aparentemente, los factores que podrían explicar la evolución del gasto público agropecuario son cuatro y no se excluyen entre sí: el primero es la ejecución de los programas de ajuste estructural, que a partir de 1982 significó una desaceleración en el crecimiento del gasto público total y, por ende, en las asignaciones orientadas al sector que se concreta a partir de 1984; en segundo lugar, se advierte una mayor ingerencia del gasto privado y el uso de capitales externos que ya mencionamos y que se expresa en la mayor participación de la banca privada en el crédito no subsidiado. Paralelamente, los recursos externos se derivan hacia programas sociales y de desarrollo rural, liberando recursos internos; en tercer lugar, hay una mayor eficiencia en la ejecución del GPA; y, en cuarto

término, se nota una tendencia lenta pero manifiesta de reestructuración del gasto sectorial en el que los montos de inversión muestran una tasa de crecimiento promedio en el período 1981-1988 que supera casi depar diez veces la del gasto en consumo.

A través del análisis de regresión, se realizaron algunos ejercicios, con el fin de hallar explicaciones para estos fenómenos. Entre los agregados macroeconómicos, se usaron especialmente el PIB agropecuario y el PIB de la economía. Los resultados indicaron correlaciones que no eran elevadas, pero tenían más sentido que las de la tributación agropecuaria. Esto es consecuencia del papel significativamente más activo desempeñado por el gasto en la búsqueda del crecimiento sectorial, cuyo peso en el PIB agropecuario en promedio es casi similar al alcanzado por el gasto total respecto del PIB de la economía en el período 1981-1988.

Al relacionar el GPA con el PIB global del período $t-1$, el coeficiente de correlación arrojó un valor de 0.8007, lo que indica que el esfuerzo de la economía en su conjunto explica en un 80% los montos de gasto asignados al sector agropecuario. Esto denota la presencia de rasgos de planificación o programación de esta variable a nivel macro. Al realizar igual cálculo con el PIB sectorial el coeficiente resultante fue de 0.7712. Se realizó igual ejercicio con el gasto sectorial como variable independiente; esto es, en qué medida el GPA del año t explica el nivel que alcanza el PIB agropecuario en el período $t + 1$ y el resultado fue un coeficiente de correlación de 0.759, es decir, la variable gasto aparece también como inductora del crecimiento, estancamiento o retracción del valor agregado por la agricultura.

El balance fiscal agropecuario de Costa Rica (gasto público agropecuario, menos tributación agropecuaria), muestra saldos positivos en la mayor parte del período 1975-1988. Las excepciones son 1975 y 1976, época en que no se creaba aún el Consejo Nacional de Producción (CNP) y 1981 y 1982 que son los años álgidos de la crisis, caracterizados, además, por severas devaluaciones y procesos inflacionarios acelerados. En estos períodos, citados como excepciones, la recaudación tributaria extraída de la agricultura superó a las asignaciones de recursos orientadas al sector. En el resto de los

años considerados, el gasto real no financiero efectuado por las principales instituciones que componen el sector público agropecuario superó a los ingresos tributarios recaudados en montos que ascendieron a 350 millones de colones como promedio anual. Este superávit fiscal sectorial, que es en realidad un déficit para el sector público global, debió ser financiado con recursos provenientes de otros sectores productivos, o bien mediante endeudamiento fiscal.

Para evaluar sin distorsiones los efectos que este balance positivo ha tenido en el crecimiento y desarrollo de la agricultura, se ha creído conveniente no considerar los años 1981 y 1982. En el período queda así dividido en dos subperíodos: 1975-1980 y 1983-1988. En el primero, el excedente fiscal neto en el sector fue de 98.4 millones de colones promedio anual y la tasa de crecimiento anual del producto agropecuario a precios de productor ascendió a 2.05%. Este esfuerzo fue, sin embargo, sólo el 43% del crecimiento obtenido por el conjunto de la economía (4.8% anual). Esto podría significar que el apoyo de la política fiscal vía gasto e incentivos se orientó con mayor dinamismo a otros sectores de la economía. Se ha estimado que el aporte neto de la diferencia (GPA-TA) al crecimiento real del PIB del sector agropecuario de cada año no fue superior al 3%.

En el período 1983-1988, el excedente neto real que permaneció en el sector como promedio anual fue considerablemente mayor, y ascendió a 413.1 millones de colones. Este aumento se relaciona directamente con la tasa de crecimiento del PIB promedio anual, que fue de 4.03% y resultó muy cercana a la de la economía (4.3%). En el subperíodo, el aporte neto de la política fiscal agropecuaria a dicho crecimiento se ha estimado en 10.4% de los 839 millones de colones en que aumentó el producto. Este efecto fue el resultado de una tasa promedio anual de inversión pública agropecuaria cuatro veces mayor que en el período 1975-1980. Cabe anotar que en el cálculo de este último se ha excluido el año 1977, porque los gastos ocasionados por la creación del Consejo Nacional de Producción distorsionan severamente una serie compuesta por sólo seis datos.

Al interior de la inversión el esfuerzo se concentró en el rubro "maquinaria y equipo", que de una tasa anual negativa del 14.1% pasó

a otra positiva de 35.2% como se puede observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 33

COSTA RICA: TASA DE CRECIMIENTO REAL DE LOS COMPONENTES DEL GPA Y DE LA TA TOTAL. SUBPERIODOS 1975-1980; 1983-1988
(En porcentajes)

	1	2	1 + 2	3	4	3 + 4	<u>GPA</u> (GC + GI)	TA
	Sueldos y salarios	Adquisición de bienes y servicios	Gasto en consumo	Maquinaria y equipo	Infraestructura	Gasto en inversión		
1975	-47.5	-58.0	-51.0	-66.0	-59.5	-64.0	-52.2	-9.2
1976	29.9	37.5	32.1	69.7	82.4	74.0	34.8	-13.7
1977	52.3	1 045.5	351.0	393.0	171.0	313.8	347.9	0.8
1978	9.2	37.1	30.5	-54.0	75.0	-23.9	26.3	1.2
1979	64.3	1.6	14.0	36.2	171.4	108.8	18.4	10.8
1980	-14.7	10.9	3.6	-56.6	-30.0	-38.1	0.1	-6.6
Promedio	15.6	179.1	63.4	53.7	68.4	61.8	62.6	-2.8
Promedio sin 1977	8.2	5.8	5.8	-14.1	47.9	11.4	5.5	-3.5
1983	33.4	4.9	9.2	128.6	323.5	254.4	12.3	-7.4
1984	21.3	41.3	37.7	25.0	36.1	33.6	37.5	-26.3
1985	17.6	-9.0	-4.8	41.3	37.1	38.0	-3.1	-13.1
1986	-9.6	-17.7	-16.1	19.5	-45.7	-31.4	-17.0	9.1
1987	17.1	-1.3	2.6	29.6	10.5	17.8	3.3	-16.6
1988	-0.2	-4.7	-3.6	-33.1	-57.4	-47.2	-5.9	-8.6
Promedio	13.3	2.3	4.2	35.2	50.7	44.2	4.5	-10.5

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO en base a datos del Banco Central de Costa Rica.

Se puede notar que el crecimiento del gasto público agropecuario en el subperíodo 1983-1988 es sólo levemente menor que en el anterior, mientras que la tasa de decrecimiento de la recaudación es mayor entre tres y cuatro veces.

Durante todo el período, con la sola excepción de la crisis 1981-1982, la política fiscal tuvo escasos efectos como incentivo de los precios relativos de la agricultura. La tasa de crecimiento anual

promedio del índice de dichos precios fue de 1.7% para 1975-1980 y de -5.0% en 1983-1988. Una parte importante en la formación del precio sectorial corresponde a los productos tradicionales de exportación, cuyas expectativas funcionan de acuerdo al mercado internacional. Por otro lado, la regulación y/o implementación de precios sostén para los granos básicos, función a cargo del CNP, ha sido incompatible con los planes de producción y con los niveles tecnológicos de los productores, lo cual redundó en pérdidas de rentabilidad y recursos para el Estado, pues no se pudo influir en la producción ni en la comercialización de dichos cultivos.

Al consultar la información sobre los volúmenes y el valor de las exportaciones silvoagropecuarias y pesqueras de Costa Rica se observa una importante diversificación de la producción acontecida en el sector primario, en especial a partir de 1983. La aplicación del programa "volvamos a la tierra", cuyos objetivos fueron el logro de una mayor recaudación de divisas mediante la promoción e incentivos de las exportaciones agropecuarias no tradicionales, provocó que los incentivos fiscales se tradujeran en una drástica reducción de la carga tributaria que pesaba sobre el sector y en el incremento sustancial de las tasas de inversión tanto en maquinaria y equipo como en infraestructura. En esta última el énfasis fue colocado en la comercialización (véase cuadro 34).

Los resultados en términos de diversificación de cultivos se expresaron en aumentos de superficie sembrada y rendimientos. La piña y la naranja, por ejemplo, aumentaron las hectáreas dedicadas a su cultivo un 356% entre 1978 y 1988; los rendimientos por hectárea de la piña se multiplicaron por siete en igual período.

Se puede observar que el cambio cuantitativo y cualitativo se produce en el período 1983-1988. Vale recordar que una de las exenciones más importantes era el 50% del impuesto a las utilidades, a cambio de que el 50% restante fuese invertido en la producción de rubros primarios no tradicionales con propósitos de exportación.

La política fiscal agropecuaria mejoró relativamente los ingresos de la población asalariada agrícola, debido, en buena medida, a los cambios suscitados en los productos no tradicionales. También

influyeron las mejoras tecnológicas introducidas por los productores privados de café. El aumento de empleo de mano de obra asalariada fue mínimo en el período 1976-1988; el cambio real se produjo en la tasa promedio de salarios. Los ingresos de la población asalariada rural crecieron 43% en dicho lapso, y el porcentaje se descompone en 41% para los salarios promedio y 2% para el aumento de mano de obra. Además, el incremento por subperíodos fue mayor en 1983-1988 (27.4%), que entre 1976 y 1980 (23%).

Cuadro 34

COSTA RICA: CAMBIOS EN LOS VOLUMENES Y EN LA PARTICIPACION
EN EL VALOR EXPORTADO DE RUBROS SILVOAGROPECUARIOS Y
PESQUEROS NO TRADICIONALES
(En porcentajes)

	Volumen			Participación en valor exportado			
	1975-1980	1983-1988	1975-1988	1975	1980	1983	1988
Frutas y nueces	-74.8	1 234.4	820.4	0.5	0.3	0.4	4.7
Legumbres y verduras	213.4	172.8	496.3	0.3	0.9	0.8	1.8
Flores y plantas ornamentales	152.9	217.4	2 333.6	0.6	1.6	1.8	5.2
Pescados y mariscos	1.7	122.7	410.0	1.0	1.5	1.4	6.4
Madera en trozos	-89.0	1 530.5	317.0	0.02	0.0	0.01	0.1
<u>Total</u>				<u>2.42</u>	<u>4.3</u>	<u>4.41</u>	<u>18.20</u>

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de datos del Banco Central de Costa Rica.

Respecto del uso de la tierra, se dispone de información proveniente de los Censos Agropecuarios de 1974 y de 1984. Es decir, no es posible captar los efectos del programa "volvamos a la tierra" que propugnó la liberalización de precios y de la política

comercial. Sin embargo, la información recopilada hasta 1988 respecto de la recaudación del impuesto territorial y de la transferencia de bienes inmuebles, así como del gasto realizado por el Instituto de Desarrollo Agrario, con el fin de incentivar los programas de asentamientos campesinos y la promoción de cooperativas de producción, confirma los cambios relativos acontecidos en la estructura de tenencia y en el uso de la tierra en el período intercensal. Por ejemplo, el incremento del área dedicada a labranza fue de 36.1% entre los años de los censos. Algo similar ocurrió con las extensiones dedicadas a cultivos permanentes y pastos, aunque en porcentajes menores (13.7% y 6.0%, respectivamente). El incremento en la tierra de labranza podría estar relacionado con los objetivos buscados mediante un mayor gasto en el sector, que se proponía alcanzar tanto la autosuficiencia en granos básicos como la expansión del área de cultivos no tradicionales (frutas, legumbres y flores). Esto podría vincularse con los cambios acontecidos en la estructura de tenencia en la cual la pequeña propiedad (estrato de 1 a 20 has) aumenta su control sobre la tierra desde 8% a 11.0%, mientras que la gran propiedad lo reduce desde 67% a 61%. También se produce un incremento a nivel de la mediana propiedad, desde 25% a 28%. Tanto las ganancias como las pérdidas en el control de tierras se explican por la retracción sufrida por los cultivos tradicionales de exportación y la ganadería vacuna, actividades en las cuales las decisiones de política (impulsadas más por el sector privado), se han orientado a reducir las áreas de cultivo y mejorar los niveles tecnológicos.

A nivel institucional, en el último quinquenio el Ministerio de Agricultura ha creado 15 comités sectoriales. Diez de ellos se relacionan con cultivos no tradicionales de ciclo corto. Junto a esto, el crecimiento de los pequeños propietarios podría estar influido por las condiciones en la venta de tierra dispuestas por el Instituto de Desarrollo Agrario, las que incluyen un crédito a 25 años plazo, precio de costo para la transacción, así como la provisión permanente de asistencia técnica mediante un programa de extensión coordinado con el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

3. Conclusiones y sugerencias

Una primera consideración se relaciona con el diverso estilo de las políticas sectoriales y macroeconómicas que tuvieron efectos en la agricultura y segmentaron el período en estudio, otorgándole dinámicas cuantitativas contradictorias. En el lapso 1975-1981, con una tasa anual de recaudación tributaria de 9.1% y otra de gasto público agropecuario de 0.7%, el sector creció al 2.48% anual; es decir, un 67% del ritmo al que creció la economía (3.74%). En el subperíodo 1983-1988, caracterizado por la eliminación de subsidios, rebaja o exenciones de impuestos, liberación de precios, y gasto orientado con mayor énfasis a la inversión real, la recaudación decreció 10.5% anual, el GPA creció un 4.5% y el sector un 4.03%. Este ritmo equivalió al 94% del logrado por la economía en su conjunto.

Los cambios en las políticas hacia el sector, no sólo de tipo fiscal, sino también comercial, financiera y de precios, provocaron la reorientación de las inversiones agropecuarias, que pusieron énfasis con singular dinámica en productos no tradicionales vinculados a las posibilidades de exportación y a la transformación agroindustrial para la venta en mercados externos. En esta renovada estrategia, la política fiscal orientada a la agricultura desempeñó un papel importante e interactivo con la política fiscal global. En efecto, en el período 1975-1981, por ejemplo, el GPA creció, como se dijo, a un ritmo de 0.7% mientras el gasto total del sector público lo hacía al 8.7% anual; como contrapartida, la TA creció en un 9.1% y los ingresos tributarios totales en menos de la mitad, 4.4%. Sucede todo lo contrario entre 1983 y 1988, cuando el gasto en el sector creció 4.5% por año y resultó más dinámico que el gasto total (3.1%); por el contrario, la tributación agropecuaria se redujo a ritmos de 10.5% anual y los ingresos totales crecieron al 6.4%, también anual.

La tributación agrícola ha representado un porcentaje muy bajo respecto de la recaudación total, y no ha superado el 8.7% promedio anual, en el período 1975-1988. Una proporción mayoritaria de la recaudación proviene de los impuestos al comercio exterior, cuyos productos de exportación poseen una elevada ventaja comparativa en el mercado internacional. Por esta razón, han podido absorber sin

dificultades los gravámenes tributarios, sin que se vea afectada sustancialmente su competitividad. El instrumental tributario en la agricultura no ha sido utilizado, por tanto, como un elemento de alteración de las condiciones internas del sector, y ha jugado un papel pasivo y no perturbador en la estrategia de promoción de las exportaciones agropecuarias no tradicionales.

Por su parte, el gasto público agropecuario ha llegado a representar, en promedio, sobre el 17% del gasto total en el período 1983-1988. Su función ha sido dinámica en la reactivación de la producción, aunque esto no ha derivado en mejoras sustanciales de aspectos importantes, como la eficiencia tecnológica, el aumento del empleo o la asistencia a los agricultores. El manejo del gasto sectorial se ha inclinado hacia la promoción de productos nuevos, y aún en ellos se ha descuidado la gestión de la comercialización, área en la cual el país posee una experiencia poco desarrollada.

La escasa relación existente entre los montos de la tributación y los asignados como gasto en la agricultura, ha provocado que la estructura productiva y el uso y tenencia de la tierra hayan sufrido cambios poco significativos en los últimos 15 años. Se han introducido variantes tecnológicas heterogéneas a nivel de los cultivos agrícolas, debido a que el sector público ha desempeñado un papel muy poco estimulante en la investigación planificada o programada del cambio tecnológico.

El exceso de gasto público agropecuario respecto de los ingresos tributarios provenientes del sector, además de redundar en posibles incrementos importantes de la deuda del sector público, ha sido resultado de una carga excesiva de los servicios personales (sueldos, salarios y beneficios laborales) en la cual están involucrados numerosos contingentes de la burocracia. Durante el período, esta carga ha representado el 93% del gasto en el agro y su rigidez ha derivado en una muy baja tasa de inversión real, a pesar de las notables tasas de crecimiento del período 1983-1988. Los exiguos montos reales de inversión pública, comparados con el crecimiento del conjunto del sector agropecuario, permiten inferir que la inversión privada ha jugado un papel determinante en la reactivación del sector, después de la crisis del bienio 1981-1982.

Debido al peso que tienen las exportaciones agropecuarias tradicionales en la generación del PIB sectorial, parece adecuado que la mayor proporción de la recaudación recaiga sobre dichas actividades. Sin embargo, sería conveniente programar un patrón más estable de bases gravables y de tasas impositivas, que en el período estudiado observaron un comportamiento muy coyuntural. Además, dicho patrón debería guardar relación estrecha con las oscilaciones de los precios internacionales efectivamente recibidos por los exportadores, así como con los volúmenes vendidos al exterior.

La carga tributaria directa proveniente del sector no supera, en promedio, el 13% de la recaudación agropecuaria. Estos montos son exiguos, comparados con la significativa rigidez de la estructura productiva y de la estructura de propiedad de la tierra. El instrumental tributario debería convertirse en un elemento activo de diversificación y desconcentración. Cabe señalar al respecto que, en 1984, cerca del 70% del valor bruto de producción generado en el sector recaía sobre tres cultivos, más la carne vacuna; en igual año, el 5.9% de las fincas mayores de 100 hás. controlaban el 61% de la tierra en producción.

Con el propósito de lograr una recaudación de tributos directos más dinámica, conviene acelerar el proceso de descentralización de los agentes recaudadores, a pesar de que en 1988 ya dicho tipo de tributos representó el 24% del total. Sin embargo, los gobiernos locales o las municipalidades rurales, es decir los entes directamente relacionados con la programación sectorial, son las instituciones llamadas a asumir con más propiedad dicho objetivo descentralizador. Esto permitiría también hacer más coherente y equilibrada la relación entre montos recaudados y asignaciones de gasto, porque es a ese nivel como se pueden identificar de manera más cercana los grupos afectados y beneficiados por las medidas de política fiscal.

Por su parte, el gasto público agropecuario se halla excesivamente concentrado en dos o tres instituciones de gran peso burocrático y orientadas en medida importante sólo a labores de regulación y control de precios; disposiciones que, además, emanan de manera centralizada desde la capital del país. Es conveniente, por ello, que el fortalecimiento y la promoción del desarrollo agropecuario

desde una perspectiva integral, sean acompañados por actividades planificadas en aspectos como áreas sembradas, crédito, asistencia técnica, comercialización y tecnología para toda la gama de rubros que el sector es capaz de generar con niveles aceptables de rentabilidad, y no sólo en aquellos bienes que contribuyan a la solución de problemas coyunturales. Esto permitiría incrementar los montos de inversión real, la investigación tecnológica, el ingreso de los productores y el abastecimiento alimentario.

Para lograr lo anterior, parece conveniente racionalizar al personal que labora en el sector público agropecuario. Habría que relocalizar un contingente mayor de los técnicos en las áreas rurales con menos potencialidades de rentabilidad. Podría estudiarse, además, la posibilidad de trasladar parte de los técnicos hacia el área privada, cuya presencia en la prestación de servicios y asistencia técnica es importante.

Por último, es conveniente visualizar desde ya el elevado costo social que podría tener la estrategia "agricultura de cambio", si ella es impulsada sólo a través de las señales del mercado. El proceso de sustitución de cultivos que se ha aplicado está afectando la antigua y acentuada tradición de producción de algunos bienes básicos, lo que hace necesario generar al mismo tiempo procesos de cambio en la manera de percibir la agricultura por parte, especialmente, de los pequeños productores. Estos cambios se imponen también al formular políticas de apoyo e incentivos reales de parte de la institucionalidad pública que labora en el sector agropecuario, así como de aquella que actúa en el contexto nacional.

D. CHILE¹

Los siguientes indicadores ilustran la posición que ocupa actualmente la agricultura en la economía chilena: su aporte al producto global es de alrededor del 9 %, (US\$ 1690 millones en 1988); el empleo abarca aproximadamente a 820.000 personas (21 % del total nacional); la inversión bordea el 7.5% del total nacional, participación superior a la registrada en años anteriores, y, por último, 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, caracterizada por una tasa de crecimiento lenta y por el descenso del producto agrícola per cápita. En el período inmediatamente posterior se observa una recuperación de la producción de frutales y cultivos anuales, mientras que en la segunda mitad de la década aumenta fuertemente el gasto público agrícola, en particular, el que se refiere a las inversiones en riego.

Este período histórico corresponde también a la etapa en que se aplican algunas medidas trascendentales, como la Reforma Agraria, la promoción de la organización sindical y el estímulo a la organización de cooperativas agrícolas.

Desde fines de 1973, tras la implantación del gobierno militar, el agro es nuevamente escenario de significativas transformaciones, que ahora producen de acuerdo a un modelo que liberaliza las actividades económicas, promueve la apertura al exterior¹ y a la iniciativa privada, y asigna un papel claramente subsidiario al Estado. Como consecuencia de la reforma agraria y de un conjunto de otros

¹ Eduardo Bitrán, consultor de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, preparó un estudio sobre tributación y gasto público en Chile. Este resumen fue preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la FAO.

factores, 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 1971-1973 y 1985-1987, la elevada y creciente importancia de la producción exportable en el total, determinó que estos incrementos no se reflejaran en una mayor disponibilidad de calorías por habitante. Las cifras para los años 1983-1985 fueron similares a las del período 1977-1979, y sin embargo, resultaron inferiores a las registradas en 1971-1973. Con posterioridad, esta situación ha experimentado una sensible mejoría, gracias a la recuperación del nivel de empleo y de los salarios reales y al aumento de la producción de los principales cultivos básicos.

En relación a esto último, es importante destacar la aplicación de bandas de precios para el trigo, las oleaginosas y la remolacha a partir de 1982. Esta política resultó determinante para estabilizar la producción y los precios internos de estos productos a mediano plazo, disminuyendo la incertidumbre de los agricultores.

En el caso de los productos lácteos, la fijación -a partir de 1985- de aranceles mínimos basados en los precios internacionales libres de subsidios, ha permitido un lento repunte de la producción nacional, que contó desde entonces con algún grado de protección frente a las distorsiones del mercado internacional de la leche.

1. Tributación

A diferencia de la mayoría de las otras actividades económicas, el sector agrícola tiene, hasta el momento de publicarse este trabajo, la facultad de acogerse a dos regímenes diferentes: el de renta efectiva y el de renta presunta. El sistema de presunciones ha sido justificado a partir de características propias del sector tales como la gran extensión territorial de la producción, la diversificación regional, la variedad de rubros en una misma explotación, la estacionalidad de las cosechas, etc.

Cuadro 35

CHILE: EVOLUCION DE LA PRODUCCION DE CULTIVOS AGRICOLAS

Cultivos	1969 - 1974		1974 - 1983		1984 - 1988	
	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 36

CHILE: EVOLUCION DE LA PRODUCCION DE CARNEOS Y LACTEOS

Producción	1975 - 1982		1983 - 1988	
	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 37

CHILE: COMPOSICION DE LAS INVERSIONES CON DESTINO AGRICOLA
(En millones de pesos de 1977)

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

Cuadro 38

CHILE: INVERSION PUBLICA EN LA AGRICULTURA
(En millones de pesos 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 inversión pública total	0.9	0.3	0.3	0.3

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 del gasto público.

Los instrumentos tributarios aplicables al agro corresponden a las diferentes situaciones derivadas de los dos regímenes que pueden afectarle. Cabe distinguir, en primer lugar, entre impuestos directos e indirectos. Los directos son básicamente tres: territorial, a la renta y global complementario.

El *impuesto territorial* grava los predios agrícolas y está vigente desde 1924. Es el principal tributo con destino municipal y, en los últimos años, la participación del sector en el total recaudado osciló 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 debe ser sometido a revisión.

El *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 una tasa impositiva del diez por ciento nuevamente. Este monto se puede descontar del impuesto territorial pagado, cuya tasa, como ya se anotó, asciende al 2% del avalúo fiscal. Con esto, los predios acogidos al sistema quedan exentos e incluso teóricamente con un crédito a su favor, el que en la práctica no se hace efectivo. Por otro lado, con 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, se basa en 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.

El *impuesto global complementario* 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 proveniente 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.

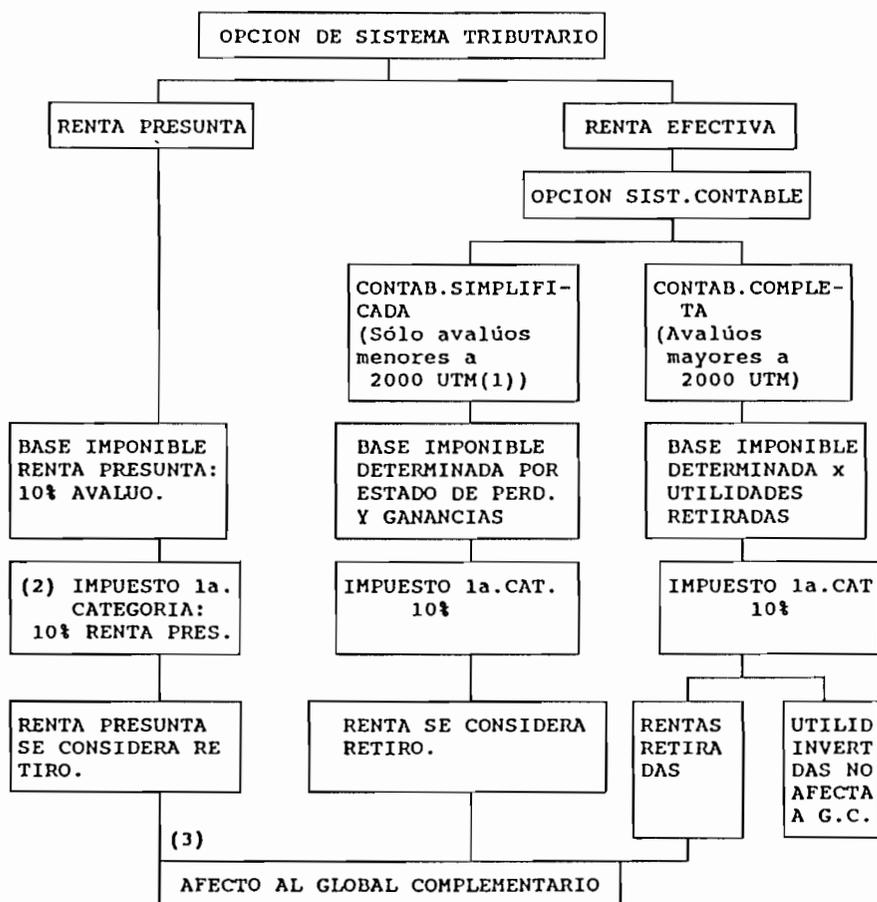
Los impuestos indirectos gravan con una tasa uniforme a todos los productos. Entre los que afectan a la actividad agrícola, los más importantes son el IVA, el impuesto adicional de alcoholes (ILA), y el de timbres y estampillas.

El IVA afecta a todas las operaciones de venta de bienes o servicios en cada etapa del proceso de elaboración y comercialización. Hasta fines de junio 1988, la tasa fue de un 20%, y luego se rebajó al 16%.

El *impuesto de la Ley de Alcoholes (ILA)* recae sobre los diferentes alcoholes de consumo humano, con tasas que varían desde un 15%, para el caso de los vinos, hasta un 30% para los licores de mayor grado alcohólico.

Las actividades agrícolas, al igual que las industriales, están exentas del pago de impuestos a los combustibles. Además, existen disposiciones especiales que permiten recuperar el IVA pagado en productos exportados, y forman parte de un conjunto más amplio destinado a promover las exportaciones.

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.

En cuanto a las actividades forestales, se encuentran eximidas del pago del impuesto a la renta, cuando se trata de explotaciones acogidas a la Ley de Bosques de 1931. Las que están amparadas por el Decreto Ley 701 del año 1974, reciben subsidios por la plantación y el manejo de los bosques, y además disfrutan de la exención de algunos impuestos generales.

Cuadro 39

IMPORTANCIA DE LA RECAUDACION TRIBUTARIA AGRICOLA
(En millones de pesos corrientes)

	Tributación Agrícola (A)	Tributación 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)	1 440.7	26 038.6	5.5	8.1
1979 (2)	6 447.3	139 749.5	4.6	6.7
1983 (2)	13 344.2	235 413.6	5.7	8.3
1988 (2)	31 437.8	614 750.6	5.1	8.6

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

Nota: Comprende los siguientes impuestos:

- (1) Territorial, a la renta, patrimonial, de compraventa y la Ley de Alcoholes.
- (2) Territorial, a la renta, al valor agregado (IVA), y la Ley de Alcoholes.

En el período analizado, los ingresos tributarios experimentaron fuertes oscilaciones en términos reales. Las causas de este fenómeno fueron dos: la reforma tributaria, que introdujo el IVA y rebajó los aranceles, y 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%. La primera cifra corresponde a 1988, último año para el cual se cuenta con información.

La tributación agrícola 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 el agro, que han significado que las actividades más desarrolladas y de mayor rentabilidad, resulten particularmente favorecidas por el régimen de gravámenes imperante.

De acuerdo a los antecedentes disponibles y a lo investigado para este trabajo, se estima que, en términos globales, la tributación asociada a la agricultura ha fluctuado entre los 205 y 207 millones de dólares anuales. Al relacionar esta cifra con el PGB agrícola, se concluye que la carga tributaria para el sector disminuyó sistemáticamente, del 33% en 1976 a menos del 11% en 1988. Un examen más detallado muestra que los tributos indirectos son los que más han gravitado en la recaudación total. No obstante, los mismos antecedentes revelan que su importancia relativa disminuye progresivamente en favor de los impuestos directos, durante el período analizado.

Desde el punto de vista de las recaudaciones tributarias, el gravamen directo más importante es el *impuesto territorial*, que aportó entre el 62.5% y el 75% del total recaudado de la agricultura por este tipo de tributos en el período analizado. En cambio, a nivel nacional la participación sólo alcanzó a casi el 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.

Cuadro 40

CHILE: RECAUDACION TRIBUTARIA AGRICOLA¹
 (En millones de dólares de 1988)

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

Fuente: Para impuestos directos: Servicio de Impuestos Internos (SII), *Informe anual de estadísticas tributarias*, años 1974 a 1982, e información directa de la Dirección de Estudios del SII.

Para impuestos indirectos: SII, *Boletín estadístico*, abril de 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

¹ Tasa de cambio usada: 1 US\$ = \$ 245.

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

De todos los impuestos indirectos que de alguna forma gravan al agro, 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 políticas aplicadas específicamente para este fin. Con una tendencia parecida, el impuesto de la Ley de Alcoholes se ha reducido, pero en este caso en virtud de la declinación de la actividad de la industria vitivinícola nacional.

A pesar de la similitud que se destacó anteriormente entre las tasas de tributación de 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, y el mayor aporte corresponde al impuesto territorial. Ello sugiere que la situación tributaria es más regresiva en 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, léase el impuesto global complementario. Un ejercicio de simulación en que se comparan algunas de las situaciones más frecuentes para empresarios agrícolas y de otras actividades, permite confirmar lo antes indicado.

Por otra parte, se revelan diferencias marcadas entre productores afectos al régimen de renta presunta y productores acogidos al régimen de renta efectiva. El primero conduce a una situación de clara inequidad, tanto vertical como horizontal. El ejercicio muestra que los agricultores que poseen cultivos de baja rentabilidad, como el trigo, y que además están sometidos al régimen de renta efectiva, llegan a

soportar una carga tributaria hasta diez veces mayor que los agricultores acogidos a la renta presunta.

Cuadro 41

CHILE: CARGA TRIBUTARIA NACIONAL Y SECTORIAL
(M\$ corrientes)

	Tributación nacional	PGB	Carga tributaria (%)	Tributación agrícola	PGB agrícola	Carga tributaria (%)
1976	30 980.5	128 676.0	24.08	3 475.8	10 391.0	33.45
1979	181 968.4	772 200.0	23.56	10 172.2	51 720.0	19.67
1983	316 778.4	1 557 709.0	20.34	20 265.1	128 842.2	15.73
1988	996 254.1	5 411 025.0	18.41	50 253.3	465 506.1	10.80

CARGA TRIBUTARIA (EXCLUIDA LA TRIBUTACION A LAS EXPORTACIONES)
(M\$ de cada año)

	Tributación nacional	PGB	Carga tributaria (%)	Tributación agrícola	PGB agrícola	Carga tributaria (%)
1976	26 038.6	128 676.0	20.24	1 440.7	10 391.0	13.86
1979	139 749.5	772 200.0	18.10	6 447.3	51 720.0	12.47
1983	235 413.6	1 557 709.0	15.11	13 344.2	128 842.2	10.36
1988	614 750.6	5 411 025.0	11.36	31 437.8	465 506.1	6.75

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

	Tributación nacional	PGB	Carga tributaria (%)	Tributación agrícola	PGB agrícola	Carga tributaria (%)
1976	2 840.4	128 676.0	2.21	264.8	10 391.0	2.55
1979	24 011.9	772 200.0	3.11	2 884.6	51 720.0	5.58
1983	44 240.4	1 557 709.0	2.84	5 669.9	128 842.2	4.40
1988	132 532.3	5 411 025.0	2.45	10 187.5	465 506.1	2.19
corregido	135 532.3	5 383 620.0	2.52	10 187.5	492 911.1	2.07

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

Notas: 1) Considera recaudación anual de los impuestos territorial, 1ra. categoría y global complementario.

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

En cuanto a la equidad horizontal, el mismo ejercicio muestra que, incluso en niveles de ingresos similares, la carga tributaria puede cambiar de manera importante y en sentido regresivo, según el régimen tributario al cual esté acogida la empresa.

Los antecedentes disponibles muestran que la expansión de las actividades exportadoras ha llevado a 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 han reflejado en incrementos de la tributación.

Lo anterior obedece, como se ha señalado, a que las tasas impositivas establecidas en el sistema tributario vigente 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.

El ejercicio de simulación mencionado 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.

Cuadro 42

CHILE: DISTRIBUCION NACIONAL DE PREDIOS POR ESTRATOS EN
HECTAREAS EQUIVALENTES (HE)

Estratos de tamaño	Nº	%	(HE)	%
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	331 443	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	354 526	100.0	1 355 494	100.0

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

2. Gasto público

En primer término, cabe señalar que, durante el período estudiado, el gasto público agrícola experimentó importantes cambios en su magnitud, composición y destino. Cayó drásticamente en su nivel real, 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, 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 de 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 a ellos por el Tesoro Público.

Los antecedentes disponibles indican que el gasto público global experimentó reducciones de gran importancia durante el período analizado. Este proceso fué consistente con la política económica impulsada por el Gobierno, 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 GPA muestra también una tendencia declinante, aun cuando exhibe una recuperación entre 1979 y 1981 para caer entre los años 1982 y 1983 y finalmente repuntar en forma leve en el último trienio. En éste último subperíodo el GPA tuvo una tasa de crecimiento superior a la media nacional, lo que permitió que alcanzara una participación del 1.9% en el gasto público global.

No obstante, es importante destacar que recién en 1988 el GPA recuperó el nivel que tenía en 1979, que a su vez era ya un 33% inferior al que había en 1974. Además, cabe aclarar que la mayor parte del incremento que permitió esta recuperación corresponde a aumentos de los recursos generados por las propias instituciones.

En cuanto a la composición del GPA, éste experimentó modificaciones sustantivas: mientras el aporte fiscal disminuía y mostraba una incidencia decreciente, los créditos preferenciales para

fomento de la inversión tenían importantes aumentos, tanto en términos relativos como absolutos, al extremo de llegar a representar alrededor de un 40% del GPA total en el año 1988, en circunstancias 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), y se estima que el monto del subsidio implícito se situó alrededor de los US\$ 3.3 millones en 1988.

Cuadro 43

CHILE: EVOLUCION DEL GPA Y LOS APORTES FISCALES AL SECTOR AGRICOLA
(Miles de millones de pesos de 1988)

	Trienio			
	86-88	83-85	80-82	77-79*
Aporte fiscal al sector (AFS)	32.1	31.8	39.3	102.0
Gasto público en el sector (GPS)	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

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

* Incluye pesca.

En forma paralela al incremento de la inversión indirecta a través de créditos preferenciales, la inversión directa redujo notablemente participación en el gasto público, del 37.6% en 1973, a apenas el 5.3% en 1988.

Cuadro 44

CHILE: EVOLUCION Y COMPOSICION DEL GPA, 1974-1988
(mm US\$ de 1988)

	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 las compras de bienes y servicios, y las transferencias.

El análisis del destino del GPA por su parte, muestra el siguiente panorama:

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. Por otro lado, durante 1987 se puso en vigor el programa de bonificaciones para obras de riego y drenaje, con montos que alcanzaron magnitudes importantes y llegaron 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, a medida que se fue 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 y un 20% del GPA, mientras que paralelamente se incrementaba el aporte fiscal en virtud del programa de bonificaciones 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 lo ocurrido a los dos principales organismos públicos del sector. Por una parte, el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), logró aumentar considerablemente su autofinanciamiento, mientras que el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), consiguió estabilizar su gasto anual efectivamente ejecutado en torno a los US\$ 13 millones.

Cuadro 45

CHILE: COMPOSICION DEL GASTO PUBLICO AGRICOLA POR DESTINO
(En porcentaje)

Categoría	TRIENIO				
	1974-1976	1977-1979	1980-1982	1984-1985	1986-1988
Administración general	2.4	3.6	10.8	6.2	9.0
Riego	28.2	18.9	10.7	7.5	8.7
Reforma agraria	19.6	9.8	0.5	-	-
Forestal	15.9	20.2	20.3	17.4	14.7
Fomento e inversiones	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

Al comparar la evolución del GPA y la tributación total en términos reales, se puede apreciar que la agricultura exhibe un balance favorable en 1979. La situación se invierte en 1983, año recesivo, al mantenerse prácticamente en los mismos niveles anteriores la tributación total, mientras que el gasto público agrícola cae en forma ostensible.

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 favorable al sector. Esto aparece más claro al efectuar la comparación entre los aportes fiscales y la tributación directa del sector, aunque ciertamente las cifras deben interpretarse con cautela.

Cuadro 46

CHILE: BALANCE ENTRE TRIBUTACION AGRICOLA Y GPA
(Millones de US\$ de 1988)

	GPA	Aportes fiscales	Tributación total*	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

Fuente: Elaboración propia.

* No considera los impuestos indirectos a las importaciones.

La disminución de la recaudación tributaria indirecta 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 consignados como gasto público agrícola corresponde, 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 disponibles sugieren que los factores explicativos del proceso de modernización y diversificación de la agricultura en el período bajo análisis, deben buscarse en factores distintos a la transferencia neta de recursos fiscales hacia el sector, de por sí poco significativa. Los más importantes han sido 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.

Los autores de este trabajo proponen que el Gobierno adopte un sistema en el cual se contemplen tres regímenes diferentes, de acuerdo al tipo de contribuyente. El primero toma como base la renta efectiva con contabilidad completa para empresarios de predios grandes o con un nivel de ventas anuales superiores a cierto límite. El segundo considera la renta efectiva parcial, de acuerdo a una contabilidad simplificada que consiste en calcular los ingresos por venta menos los gastos determinados 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.

E. ECUADOR¹

Entre los años 1978 y 1988, la economía del Ecuador estuvo marcadamente influenciada por el ciclo del petróleo. Mientras duró el auge petrolero, el papel del agro fue más bien pasivo. En cambio, a partir del ajuste, su evolución ha sido determinante para explicar la tendencia de las exportaciones no petroleras, y atender al abastecimiento interno. El sector ha contribuido en buena medida a reorientar las tendencias recesivas de la última fase del período, pero su participación en el producto ha mostrado grandes variaciones. Durante la bonanza petrolera, cayó desde un 25% a un 13%, y sólo se ha recuperado a partir de 1983, hasta alcanzar el 17%.

La producción agrícola se destina en un 60% a la agroindustria; un 20% se exporta en fresco y el restante 20% se consume en forma directa. En cuanto a la producción pecuaria, la fracción sometida a procesos industriales es menor. La estructura sectorial, observada a través de la evaluación del valor agregado, muestra una reducción del subsector agrícola, que entre 1970-1975 y 1985-1990 pasó de un 60% a un 46%. Por el contrario, el subsector pecuario elevó su participación por sobre el 30%, en tanto que el resto lo explica la pesca.

Los productos tradicionales de exportación han sido el banano, el café y el cacao. Desde inicios de los años ochenta se agregan el camarón y los productos del mar. En cuanto a las importaciones, se observa que el sector ha tenido una baja capacidad de absorción de insumos, y, de hecho, las compras de éstos y de equipos en el exterior fluctúan en torno al 4.5% del total de bienes importados. Este comportamiento ha contribuido a que la balanza comercial agropecuaria haya sido positiva para todo el período.

¹ La Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), consultora de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, preparó un estudio sobre tributación y gasto público en Ecuador. 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.

La absorción de mano de obra en el agro ha sido más lenta que en el resto de los sectores de la economía. Aunque la población económicamente activa (PEA) se ha incrementado en términos absolutos, en términos relativos pasó de un 55% a un 45% entre 1970 y 1985. El hecho de que la población rural crezca y también lo haga la PEA ha provocado importantes presiones por tierra y otros recursos naturales de vocación agrícola. Esto ha contribuido a la constante sobre explotación de los recursos naturales, y a la ostensible disminución de la superficie de los bosques, con costos ambientales importantes.

La estructura de la tenencia de la tierra, históricamente polarizada, ha comenzado a modificarse en los últimos decenios. Se advierte cierta tendencia hacia un tamaño medio de la propiedad, como consecuencia del proceso de reforma agraria y colonización. Sin embargo, persiste un alto grado de concentración. Otro aspecto de importancia es la regularización de títulos, que ha hecho disminuir la tenencia precaria.

En cuanto a la dinámica sectorial, ésta ha sido fuertemente afectada por irregularidades naturales reiteradas. Han ocurrido tantos fenómenos de sequía como de inundación, lo que ha redundado en un nivel productivo fluctuante. Además, la variación en los mercadeos externos ha contribuido a que las exportaciones sectoriales también presenten variaciones de un año a otro.

Aunque las exportaciones agropecuarias han sido históricamente importantes, la vocación principal del sector agrícola ecuatoriano es la producción de alimentos. De hecho, el mercado interno absorbe dos tercios de la producción y la fracción empleada en la industria proveniente de los ramos no alimenticios, nunca han sobrepasado el 8%. Sin embargo, la oferta proteica y calórica es insuficiente a la luz de las necesidades de la población, lo que ha obligado a importar parte del sustento alimentario del país.

Esta insuficiencia ha presionado sobre los precios, contribuyendo a generar un proceso inflacionario que, junto con otros factores propios de las políticas de ajuste, se ha intensificado en los últimos años, hasta alcanzar un 80% anual.

En el cuadro 47 se pueden observar los principales indicadores del sector agropecuario ecuatoriano.

Cuadro 47

ECUADOR: INDICADORES TECNICO-ECONOMICOS DEL SECTOR AGROPECUARIO

	1970	1975	1980	1987
Superficie (miles de hás.)	21 105	20 635	20 428	19 851
Superficie arable y cultivos permanentes (miles de hás.)	2 555	2 585	2 462	2 651
Superficie de pastizales (miles de hás.)	2 300	2 800	4 016	5 100
Superficie de bosques (miles de hás.)	16 250	15 250	13 950	12 100
Superficie de riego (miles de hás.)	470	510	520	546
PEA agropecuario (miles)	1 178	1 221	1 316	1 467
PEA agropecuario/PEA total (%)	56.5	52.1	48.3	43.2
PIB agropecuario/PIB total (%)	25.0	18.0	14.2	17.4
V.A. agrícola	72.7	71.5	69.8	72.8
V.A. pecuario	27.3	28.5	30.2	27.2
Exportaciones agropecuarias/ exportaciones totales (%)	88.5	85.4	81.7	88.5
Uso industrial (%)	39.4	49.6	52.8	54.7
Mercado externo (%)	26.0	26.0	25.0	27.0
Mercado interno (%)	74.0	74.0	75.0	73.0

Fuente: Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES).

1. Tributación

La estructura institucional en que descansa la tributación está compuesta por el sistema tributario nacional y el régimen seccional descentralizado. El Ministerio de Finanzas, a través de la Dirección de Rentas y Aduanas, es el ente operativo de este sistema, y en él radica la administración de todo el aparato legal. Las instancias superiores donde se crean y reglamentan estas leyes son el Congreso Nacional y el Presidente de la República.

En el período estudiado, los impuestos más importantes son los siguientes:

- *Impuesto patrimonial*: grava la propiedad de los predios rurales y de los bienes de capital sobre la base de un avalúo catastral. A ese valor se le aplica una escala progresiva. Se exceptúan las pequeñas propiedades y las tierras de comunidades indígenas. Existen algunas exoneraciones para estimular las mejoras en los predios, y hay normas que gravan las utilidades de la venta de inmuebles. Los gravámenes a la propiedad rural son progresivos y sus tasas van desde un 6 a un 16 por mil. También es progresiva la tasa aplicada a las utilidades por venta, que varía entre un 10% y un 42%.

- *Impuesto a la renta*: establece dos clases de tributos. Uno grava proporcionalmente la renta empresarial y/o personal y otro hace tributar progresivamente el conjunto de los ingresos o renta global, cualquiera sea su origen. Para determinar la renta imponible se deducen los costos en que se haya incurrido para generar la renta total y se le aplica una tasa del 18%, si proviene de la explotación de capital y de un 6% si es obtenida por combinación de trabajo y capital. Las tasas sobre las utilidades de las sociedades de capital son más elevadas; gravan con un 30% las ganancias no distribuidas y con un 20% los dividendos si se trata de empresas nacionales. Si son extranjeras, se gravan con un 40%. La renta global se tributa entre un 8% y un 40%.

En el caso de que existan actividades agrícolas y agroindustriales simultáneamente, los tributos caerán dentro de los sistemas de gravámenes agrícolas o industriales, según la importancia relativa de la infraestructura de cada actividad de la empresa.

- *Impuestos al comercio exterior.* Las exportaciones son gravadas sobre su valor FOB y sobre el peso neto o bruto. Existe, además, un desgravamen del 5% para los productos agropecuarios exportados en estado natural. Las importaciones son gravadas con derechos arancelarios sobre el valor CIF, con tasas diferenciales.

- *Impuesto a la producción y venta de bienes y a la prestación de servicios.* El más genérico es el referido a las transacciones de bienes, que se aplica al precio de venta; la tasa de afectación actual es del 10%. Existen algunas exenciones, y, en el caso del agro, se han exonerado los alimentos, los insumos, bienes de capital y repuestos. Además, hay impuestos específicos para los cigarrillos, las bebidas y gaseosas, la cerveza y los productos alcohólicos.

Durante el período 1970-1987, el sistema tributario se vio afectado radicalmente por dos fenómenos: el ciclo petrolero y el ajuste 1981-1987.

En la fase productiva prepetrolera, predominó una situación deficitaria. Para resolverla, se recurrió a la incautación de divisas, las devaluaciones y los aumentos de las tasas de interés. También se introdujeron impuestos provisorios a las exportaciones. Se acentuaron las regulaciones a las importaciones y se elevaron los impuestos.

La fase petrolera se caracterizó por la abundancia de fondos públicos, crédito y expansión, todo lo cual redundó en una reducción generalizada de la tasa tributaria efectiva. Incluso los impuestos a las exportaciones desaparecieron. Esto comprometió la eficacia de la política y administración tributaria y, como resultado, se incrementó la evasión y se debilitó la tributación sectorial.

En la fase de las políticas de ajuste lo primero que apareció fue el problema del financiamiento. En el lapso en que los impuestos agrícola y agroindustrial eran ya muy bajos, no se contemplaron

incrementos en los tributos como parte de las políticas de ajuste. Estas se apoyaron en devaluaciones, restricción monetaria y una política impositiva que afectó preferentemente a sectores no agrícolas.

Del conjunto de estas políticas, las de mayor trascendencia para la tributación sectorial han sido la cambiaria, la de regulación de precios y la de avalúos catastrales. La primera, por su efecto sobre la base impositiva en moneda nacional de las operaciones de comercio exterior; la segunda, por influir en los productos específicos gravados con impuestos a la producción y venta, y la tercera, por constituir la base imponible de los impuestos prediales.

En el período 1970-1987 el financiamiento público presentó grandes variaciones (véase cuadro 48). Al inicio de los años setenta, los ingresos tributarios no petroleros contribuían con más del 70%; sin embargo, a partir de la incorporación de la renta petrolera, ésta cubre más del 50% de dichos ingresos. En los últimos años, los tributos provenientes de sectores no petroleros se recuperaron, hasta llegar al 40%. Sin embargo, persiste un déficit que ha llegado a un 30% del gasto público.

A pesar de esto, no se adoptó una política explícita que detuviera la declinación de los rendimientos de la tributación no petrolera. Los impuestos a la exportación, que eran la principal fuente de recaudación de los sectores no petroleros fueron sustituidos en la actual década por los tributos a la producción y venta, y a la renta.

En la recaudación de la tributación agrícola y agroindustrial, los impuestos directos han acrecentado su participación desde un 12% a más del 22%. En cambio, los rendimientos de los impuestos indirectos aplicados a la producción, exportación y ventas internas, han bajado del 88% a menos del 80% (véase cuadro 49). En el sector agroindustrial, se ha acrecentado la participación de los impuestos directos, que de menos del 20% han superado el 30%.

La recaudación de los impuestos directos sobre la agricultura ha tendido a ganar importancia, por efecto de la actualización de los avalúos de los predios y de sus bienes de capital; pero los ingresos de

los impuestos a la renta han crecido menos, debido a que son pocas las empresas y propietarios que pagan efectivamente dicho impuesto.

Cuadro 48

ECUADOR: INGRESOS TRIBUTARIOS NO PETROLEROS DEL SECTOR
PUBLICO, PERIODO 1970-1987
(En millones de sucres de 1975)

	Total	Total directos	Total indirectos	Comercio exterior		Producción y ventas	Otros
				Exports.	Imports.		
1970	7 580	1 685	5 895	945	2 836	1 406	708
1971	9 812	2 155	7 657	1 405	3 182	2 026	1 044
1972	9 721	2 245	7 476	1 105	3 200	2 176	995
1973	10 702	2 092	8 610	1 212	4 278	2 221	899
1974	11 859	2 512	9 348	1 491	4 485	2 495	877
1975	11 205	2 916	8 289	678	4 312	2 582	717
1976	11 760	2 817	8 943	1 406	4 128	2 598	811
1977	13 374	3 022	10 352	1 033	5 550	2 829	940
1978	14 922	3 601	11 321	1 518	5 306	3 465	1 032
1979	14 168	3 578	10 590	1 214	4 801	3 574	1 001
1980	14 145	3 517	10 628	566	5 067	4 100	895
1981	13 855	4 399	9 456	268	4 587	3 646	955
1982	12 097	3 718	8 378	7	3 747	3 641	983
1983	11 169	3 333	7 836	15	3 280	3 524	1 018
1984	12 081	3 213	8 868	12	3 675	3 725	1 455
1985	14 292	3 343	10 948	73	4 825	3 995	2 056
1986	17 580	4 035	13 545	135	5 437	6 155	1 818
1987 ^a	15 961	3 555	12 406	131	4 636	5 799	1 840

Fuente: JUNAPLA, *Estadísticas financieras del sector público ecuatoriano*, años 1970-1977 y abril de 1979; CONADE, *Estadísticas financieras del sector público ecuatoriano*, años 1975-1981 y marzo de 1983; CONADE, *Ingresos del sector público no financiero*, abril de 1989, y estimaciones de CORDES.

^a Cifras provisionales.

Cuadro 49

**ECUADOR: IMPUESTOS AL SECTOR AGROPECUARIO Y
AGROINDUSTRIAL**

(En millones de sucres de 1975)

	Agrícola (1)			Agroindustrial (2)			1 + 2
	Directos	Indirectos	Total	Directos	Indirectos	Total	
1970	151	1 796	1 947	213	954	1 167	3 114
1971	194	1 806	2 000	274	1 541	1 815	3 815
1972	203	2 043	2 246	278	1 163	1 441	3 687
1973	187	1 463	1 650	245	1 375	1 620	3 270
1974	217	1 406	1 623	278	823	1 101	2 724
1975	223	1 134	1 357	329	851	1 180	2 537
1976	207	1 872	2 079	316	1 078	1 394	3 473
1977	147	1 515	1 662	354	814	1 168	2 830
1978	179	2 463	2 642	426	948	1 374	4 016
1979	186	2 418	2 604	483	793	1 276	3 880
1980	198	1 511	1 709	469	980	1 449	3 158
1981	284	1 393	1 677	632	706	1 338	3 015
1982	239	1 165	1 404	616	477	1 093	2 497
1983	200	1 478	1 678	505	781	1 286	2 964
1984	168	1 917	2 085	498	1 206	1 704	3 789
1985	279	1 767	2 046	554	1 259	1 813	3 859
1986	294	1 800	2 094	599	1 291	1 890	3 984
1987	321	2 048	2 369	596	1 192	1 788	4 157

Fuente: Ministerio de Finanzas, Tesorería de la Nación, Banco Central, boletines, anuarios y cuentas nacionales, publicaciones anuales y estimaciones de CORDES.

En el período, la recaudación de los impuestos a la agricultura y agroindustria han tendido a perder significación en el total de los ingresos no petroleros, debido a la menor carga impositiva sobre las exportaciones, a las exoneraciones y rebajas por las leyes de fomento y abono tributario, y al retraso en el ajuste de los avalúos prediales. Además, los ingresos del resto del sistema impositivo han crecido con mayor rapidez.

La tributación directa aplicada al sector ha sido singularmente moderada, como resultado de la generosidad de las exoneraciones y del criterio de que el sector agropecuario carece de potencial tributario. La recaudación de los impuestos a la propiedad respecto a su valor agregado no alcanza el 0.7% y el de la renta no llega al 0.8%. En la actualidad, ha caído a menos del 0.5%. Esto, porque las empresas del agro operan formalmente con pérdidas.

Los ingresos generados por los impuestos directos del sector agroindustrial han fluctuado entre el 3% y 4% del valor agregado. La tributación indirecta también se ha debilitado, cayendo del 8% al 3% del valor de la producción agroindustrial. La razón principal de este descenso es la supresión de los impuestos a las exportaciones, a partir de 1981.

En resumen, las relaciones verificadas demuestran que en el período 1970-87 la tributación a la propiedad y a las rentas agrícola y agroindustrial fueron extremadamente bajas; que se redujo la tributación al comercio exterior agropecuario, mediante la eliminación de los impuestos a las exportaciones y la disminución de los que gravan las importaciones; y que también bajó la tributación indirecta a la producción, venta y a otras actividades del sector.

En los años 1988 y 1989 se dictaron dos leyes que introdujeron reformas importantes: la ley de "Control tributario y financiero", que eliminó un impuesto que gravaba los activos directamente relacionados a la actividad agropecuaria y eximió de llevar contabilidad a las empresas pequeñas, y la ley de "Régimen tributario interno", que afecta principalmente al impuesto a la renta y se espera que conduzca a una mayor presión impositiva sobre los sectores agrícola y agroindustrial.

Probablemente el factor de mayor relevancia en el comportamiento de la recaudación tributaria del agro, y que además define el marco contextual del período, es la evolución de la economía ecuatoriana como resultado del "boom petrolero" y, posteriormente, de

las políticas de ajuste. Al inicio del período, el sector participaba con un 40% del total de la recaudación tributaria, pero en 1980 el porcentaje había caído al 19%, debido a que la renta petrolera rebajó la presión sobre el resto de la economía. Es interesante consignar que el subsector agroindustrial se vio beneficiado en mayor proporción que el agropecuario, si se analiza la evolución de los impuestos indirectos que hacen el mayor peso de la recaudación sectorial. A esto se suma el haber exonerado de gravámenes a las exportaciones agropecuarias, que eran una fuente importante de recaudación. Por último, el retraso en el ajuste de los valores catastrales también colaboró en la caída del monto potencial recaudado.

Posteriormente, hacia finales del período, la fracción proveniente del sector en la recaudación total se incrementó hasta alcanzar el 23%. La razón de este leve repunte, a pesar de las políticas de ajuste, fue que el conjunto de políticas aplicadas no incluyó al agro como un sector clave.

Si se observan las cifras reales de la recaudación sectorial, éstas prácticamente se han mantenido estables, aunque reflejan la bonanza del petróleo y los efectos del ajuste. De alguna forma, este comportamiento también demuestra que la incidencia de las diferentes políticas es más bien parcial, y la evolución de los precios constituye la principal fuente de variación.

2. Gasto público

El criterio para orientar el gasto público agropecuario ha consistido en contribuir a la integración y el desarrollo de zonas productivas y actividades agrícolas con el resto de los sectores productivos. Se ha canalizado el gasto hacia el desarrollo de la infraestructura vial y el riego, y hacia la capitalización. Por otra parte, los esfuerzos se han orientado hacia la reforma agraria y la colonización.

La Constitución Política determina las entidades que ejecutan el GPA, y establece un nivel de coordinación superior y una esfera operativa encargada de llevar a cabo los programas. Con ellos se

apoyaron cultivos de exportación como el banano, el café y el cacao, y otros que pudieran iniciarse o ampliarse, teniendo en cuenta el mercado externo. También se asistía a los cultivos de consumo interno masivo (arroz, maíz, azúcar, papa) y a otros de materias primas para la agroindustria (palma africana y algodón). En el subsector pecuario, se puso el acento en el mejoramiento de praderas, la sanidad animal, la reproducción y el faenamiento de ganado.

Las entidades públicas instrumentalizaban programas y actividades de saneamiento de suelos, mecanización, controles fitosanitarios, producción, mejora y distribución de semillas, semen y abonos; formación y capacitación de mano de obra y de profesionales; investigaciones, asistencia técnica, seguro, información y control en multiplicidad de aspectos del agro.

Asimismo, las entidades públicas realizaban obras de riego, drenaje y protección de cuencas y administraban servicios relacionados con el aprovisionamiento de agua y con la función de los jueces en los problemas relacionados con su distribución. Por otra parte, construían y mantenían caminos vecinales, protegían y desarrollaban bosques y también operaban en el campo de la reforestación.

Por otro lado, el Estado implementó los procesos de reforma agraria y colonización, y llevó a cabo proyectos de desarrollo rural integral y desarrollo regional. En la agroindustria, su gestión estaba presente en la producción, control y distribución de alcoholes; en la explotación forestal y de productos de madera y caucho; en la producción de azúcar, en la elaboración de lácteos y el procesamiento de productos del mar.

También realizaba una importante actividad de intermediación comercial al nivel del productor, mediante poderes compradores complementados con servicios de ensilaje y políticas de regulación de precios y de stock, en tanto que por el lado de los consumidores participaba en la distribución al detalle de alimentos básicos y en la regulación de sus precios.

Para el presente análisis, se ha utilizado el gasto público agrícola (GPA) indicado por FAO, que tiene como base metodológica la

proporcionada por el FMI. El GPA aumentó tanto en términos reales como nominales y en su magnitud per cápita. Su valor real se septuplicó entre 1970 y 1987, lo que significó cuadruplicar el valor per cápita. La participación del GPA en el gasto total se incrementó, en el período, de un 4% a un 10%. Como porcentaje del valor agregado, aumentó del 5% al 20% (véanse cuadros 50 y 51).

También se produjeron cambios en la composición del gasto sectorial, que pasó de un 70% del GPA a un 88%. Al examinar su evolución, según sea corriente o de capital, se observa que el primero aumentó su participación durante la década de los años setenta desde un 53% hasta superar el 70%, en tanto que en la década de los años ochenta se redujo a menos del 40%.

Durante la década de los años setenta, el subsector agrícola superó el 70% del gasto sectorial, y posteriormente cayó al 50%, incrementando su importancia la ganadería, la silvicultura, la caza y la pesca. En la agricultura, se ha presentado una alta relación gasto de capital versus gasto corriente. Entre las actividades más importantes se cuentan las siguientes: la adecuación u ordenamiento de tierras, la política de precios, la reforma agraria, la extensión agrícola, y los servicios de administración. Por el contrario, en el subsector ganadero esa proporción es marginal, y, de hecho, nunca ha superado el 1% del VA. El subsector pesca, que mostró un gran dinamismo y una rápida expansión hasta fines de los años setenta, y en que el gasto era de 6% del VA, ahora ha caído. Por último, el gasto no asignado subsectorialmente se encuentra en un proceso de rápida expansión, y los ítemes más importantes son el desarrollo regional y la infraestructura local.

Durante el período que estudiamos, se ha llevado a cabo una política de subsidios agrícolas dirigida a la producción, el consumo, y la exportación, con el objetivo de reducir los costos de algunos insumos, mantener cierto nivel de precios al consumidor y estimular las exportaciones. El monto de los subsidios se incrementó sustantivamente entre 1970 y 1987, y representa entre un 20% y un 30% del GPA. Son los subsidios a la producción los que han absorbido las proporciones mayores de dicho gasto, y le siguen en importancia las subvenciones a las exportaciones.

Los subsidios a la producción han consistido preferentemente en créditos con tasas de interés inferiores a las del mercado, financiamiento de parte de las empresas públicas que ofrecen servicios a la producción agrícola y tarifas de agua inferiores al costo.

El monto del gasto ha representado un porcentaje moderado del valor del PIB sectorial. Desde el 1% anterior, sobrepasó el 3% en la fase del auge petrolero, y en la actualidad ha descendido a alrededor del 2%. El gasto de los subsidios respecto de la producción ha representado entre un 40% y un 50% del total de los fondos dedicados a subvenciones.

Cuadro 50

ECUADOR: GASTO PUBLICO TOTAL CORRIENTE Y DE CAPITAL NO FINANCIERO Y FINANCIERO.* PERIODO 1970-1987
(En millones de sucres de 1975)

Años	Millones de sucres
1970	13 207
1971	15 099
1972	15 889
1973	19 206
1974	28 283
1975	29 697
1976	30 496
1977	32 690
1978	38 996
1979	39 679
1980	42 350
1981	44 868
1982	54 080
1983	49 130
1984	47 740
1985	51 315
1986	56 098
1987	56 836

Fuente: Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES) y Banco Central del Ecuador.
* Sin amortización deuda.

Cuadro 51

ECUADOR: GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA
(En millones de sucres de 1975)

Años	Corriente	De capital	Total
1970	256	226	482
1971	298	378	676
1972	433	371	804
1973	863	470	1 333
1974	1 917	875	2 792
1975	1 327	750	2 077
1976	1 483	901	2 384
1977	1 583	803	2 386
1978	1 435	698	2 133
1979	1 499	573	2 072
1980	2 491	929	3 420
1981	2 641	1 254	3 895
1982	2 541	1 807	4 348
1983	1 590	1 041	2 631
1984	1 611	2 387	3 998
1985	2 179	3 194	5 373
1986	2 474	3 030	5 504
1987	1 793	3 107	4 900

Fuente: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Ministerio de Finanzas, Balances de Liquidación Presupuestaria, Proformas del Presupuesto general del Estado y Estadísticas Fiscales Nos. 1, 2 y 3; entidades financieras públicas, balances anuales e investigaciones directas de la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES).

Los subsidios al consumo se han orientado a la importación de trigo y leche, y a las transferencias a la empresa pública distribuidora de bienes esenciales de consumo, como ENPROVIT (Empresa Nacional de Productos Vitales). Ahora representan menos del 1% del valor consumo en alimentos de familia.

Al comienzo, los abonos tributarios se aplicaron con tasas bajas, que representaban cerca del 0.5% de la producción bruta, conformada por las actividades de banano, café, cacao, caza y pesca. Posteriormente, el porcentaje se elevó hasta superar el 4%, y en los años ochenta, llegó hasta más del 9%.

El valor de estos subsidios ha tendido a ser, en promedio, más o menos un 30% del egreso público total por concepto de subvenciones.

El GPA ha tenido una relación proporcional creciente con el VA del sector agrícola. Esto reflejaría su importancia para la producción sectorial.

Los ejercicios de regresión con el VA y con la PB sugieren que esas variables serían inelásticas respecto del gasto público agrícola, lo que significa que el crecimiento de este gasto induce, según los resultados cuantificados, a una expansión bastante lenta de la actividad productiva del sector.

Pero en relación con otras variables que se supone que influyen en el crecimiento del VA y de la PB del sector -como el crédito, el tipo de cambio y la tributación- el GPA resulta con los mayores efectos expansivos, no obstante aquella inelasticidad. Estos ejercicios, como otros ensayados con distintas variables, han dado resultados escasamente confiables. Esta singularidad y la inelasticidad aludida, sugieren que existen otras variables más determinantes para la producción agrícola, como podrían ser las condiciones climáticas, la demanda, los precios, etc. Por otro lado, también hace pensar que la composición y ejecución del gasto público en el sector agrícola, más bien operaría como un instrumento que a mediano y largo plazo habría ayudado a sostener los niveles de producción alcanzados.

Puesto que una proporción alta del GPA se concentra en la agricultura, se ensayaron regresiones de éste con su PB y su VA, que pusieron en evidencia la extraordinaria inelasticidad de esas variables con el gasto público de ese subsector.

Tanto por el lado de los subsidios a la producción y al consumo, como por las contribuciones que diferentes otros componentes del gasto público agrícola hacen a la infraestructura de apoyo a las actividades agropecuarias y a la producción, dicho gasto estaría directa e indirectamente influyendo para frenar o atenuar alzas en los costos de producción y en los precios finales internos. Los ejercicios de

regresión efectuados sugieren que el nivel de precios al productor (deflactor implícito) fue inelástico para el GPA, y también para el subsector agricultura.

También fue inelástico al nivel de precios al consumidor y a los conceptos mencionados de gasto público. Mayor fue la inelasticidad del nivel de precios de la producción con los subsidios a la producción, al consumo y a las exportaciones; pero, tomando todos los subsidios, los relacionados con el consumo habrían inducido levemente a la baja de los precios al productor.

El nivel de precios al consumidor en relación a los subsidios a la producción resultaron inelásticos, pero tuvieron cierta sensibilidad a la baja ante incrementos de los subsidios. Tal inelasticidad de los precios al gasto público agrícola, en un período en que la inflación experimentó importantes fases de aceleración, especialmente en 1973-74 y después de 1981, insinúa que el gasto y los subsidios, contribuyeron a frenar o atenuar el proceso de alzas de precios. Ejercicios de regresión suponiendo constante, al nivel que tenían en 1970-72, las proporciones económicas de los subsidios dieron una inelasticidad menor, lo que sugiere que sin la política de subsidios seguida, el nivel de precios de la PB y del consumo de alimentos, habría sido más sensible a la inflación.

Lo anterior implica que, si bien los precios nominales de la producción del sector se incrementaron, amplificándose varias veces en el período investigado, los precios reales han tendido a evolucionar con fluctuaciones que frenan bastante su incremento, como es el caso de algunos productos.

La evolución del gasto público agrícola ha respondido a cuestiones estructurales, pero también a algunas de tipo coyuntural. La expansión de la demanda interna intensificó la presión sobre la oferta y generó presiones inflacionarias, incrementándose la importación de alimentos. Los procesos de reforma agraria y de colonización contribuyeron a elevar el gasto sectorial. En el mismo sentido, el aumento del gasto se vio favorecido por el apoyo al desarrollo tecnológico y a la comercialización de insumos y de equipos, por un lado, y a la producción, por otro. Han ocurrido

fenómenos naturales que han inducido al pago de reparaciones, indemnizaciones y/o subvenciones. Por último, la inflación aumenta los costos propios de la administración del gasto público en el sector, y hace crecer los montos de las asignaciones.

El examen de la tributación y del gasto público agrícolas ha puesto en evidencia la asimetría en estas variables y su eficacia relativa para acelerar y orientar el proceso de desarrollo del sector. La evolución de la recaudación tributaria en el sector agrícola y del gasto público muestran que al inicio del período, el gasto sectorial equivalía al 25-30% de la recaudación tributaria, condición que se invirtió a mediados de los años setenta y en los años ochenta, cuando el monto del GPA más que duplicaba la tributación agrícola. Durante la primera mitad de la década de los años setenta, el sector transfería recursos hacia el resto de la economía, considerando el saldo neto de impuestos y gastos. Esta tendencia se ve acentuada, si se considera además al subsector agroindustrial. De hecho, calculado así, el saldo fue negativo durante toda la década (véase cuadro 52).

Con posterioridad, el sector agropecuario ha captado recursos del resto de la economía, y el monto recaudado por concepto de impuestos ha sido una fracción del gasto público sectorial. No es extraño este fenómeno que se inicia con el auge petrolero, si se tiene presente que mientras el total recaudado se mantenía constante durante el período en términos de moneda de un valor, el gasto se multiplicó por diez veces.

Este es en parte el resultado de mantener bajas, e incluso reducir, las tasas de los impuestos que gravaban la agricultura, mientras se expandía el gasto público. Las relaciones ilustran dos características estructurales del sector agrícola, del sector público y de la economía nacional. Por una parte, el sector agrícola ha tendido a ser un importante consumidor de recursos públicos, que el Estado tiene que extraer de otros sectores productivos y del endeudamiento externo.

Además del gasto público, el sector agrícola recibió, permanentemente, de instituciones financieras públicas, un creciente crédito del cual la mayor parte fue subsidiado.

Cuadro 52

ECUADOR: RECURSOS PUBLICOS NETOS EXTRAIDOS O
TRANSFERIDOS A LOS SECTORES*

Años	Sector agrícola	Sectores agrícola y agroindustrial
1970	(804)	(1 446)
1971	(779)	(1 846)
1972	(929)	(1 857)
1973	(234)	(1 430)
1974	963	56
1975	720	(460)
1976	347	(1 238)
1977	984	(603)
1978	(740)	(2 740)
1979	(835)	(2 840)
1980	2 871	440
1981	3 894	1 544
1982	6 417	4 034
1983	3 494	(1 227)
1984	9 566	1 046
1985	20 363	9 267
1986	26 700	11 897
1987	25 332	7 438

Fuente: Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES).

* Diferencia neta entre impuesto y gasto.

La producción y exportación de bienes agropecuarios recibió los efectos conjuntos de la tributación decreciente, por un lado, y del gasto público creciente en el sector, por otro. Además recibió directamente la incidencia de las variaciones de sus precios externos y del tipo de cambio interno.

Por último, la intensidad de los efectos, en particular del gasto, ha sido relativizada por la eficacia de ejecución de las políticas públicas aplicadas al sector y por la administración de los organismos públicos responsables de las mismas.

En torno del uso de la tierra y de otros recursos, las políticas, inversiones y programas públicos han contribuido a expandir la frontera agrícola, a incrementar la superficie regada, a innovar y mejorar su explotación, a preservar y aprovechar racionalmente las

fuentes hídricas, los bosques y los recursos piscícolas. En ello han sido importantes, entre otros, las políticas y programas de colonización, de reforma agraria y de caminos vecinales; de riego, drenaje y protección de cuencas hídricas; de extensión de cultivos, de forestación y de pesca.

La reforma agraria eliminó las formas más precarias de tenencia de la tierra y de trabajo humano, dando movilidad a la fuerza laboral y abriendo espacios a la producción de pequeños y medianos propietarios y de las comunidades indígenas. La colonización también ha permitido incorporar nuevas áreas a los cultivos, a la crianza y a la explotación de bosques.

Los aspectos significativos logrados en el sector fueron:

a) La reestructuración y reducción de la extensión dedicada a banano. Se mejoró la productividad de este cultivo y se elevó su producción.

b) La modificación del uso de tierras en la costa y la ampliación de las superficies cultivables, lo que permitió el desarrollo de arroz, maíz duro, soya, algodón y palma africana.

c) La colonización y ampliación de la frontera en las zonas bajas de la Costa y del Oriente Amazónico, que han contribuido también al desarrollo de la palma africana, del café en el Oriente y del caucho.

d) La ampliación de la explotación de bosques, mediante concesiones e inversiones públicas que han facilitado el aprovechamiento de este recurso; y

e) Cambios de cultivos tradicionales a nuevos, realizados con crédito de capacitación del BNF. Algunos de estos cultivos nuevos, como ciertos tipos de flores, hortalizas y frutas, se han incorporado al comercio de exportación.

La incorporación de recursos naturales a la producción económica y a la expansión y cambios experimentados en las ramas agropecuarias ha contribuido al desarrollo del sector.

Hay evidencias demostrativas de que las actividades públicas en el sector agrícola y agroindustrial del decenio del setenta contribuyeron a mejorar los niveles de producción y a incorporar algunos elementos que incrementaron la productividad en ciertos cultivos y zonas; en cambio, en los años ochenta, su mayor efecto ha sido la tendencia a sostener la producción de la agricultura y ayudar a la expansión agropecuaria, especialmente en la ganadería bovina, la pesca y la acuicultura.

La agroindustria se expandió dinámicamente en el período, basándose en la producción nacional de materias primas provista por los subsectores de la agricultura, pecuario, piscícolas y de bosques, a los cuales se agregaron las importaciones de trigo, leche, aceites por refinar y otros productos. Además, esta actividad -como el resto de la economía- contó, especialmente en la fase petrolera, con energía barata, abastecimientos externos de equipos y repuestos, crédito e incentivos tributarios.

En las actividades destinadas al consumo interno, el gasto favoreció la diversificación desarrollando nuevos cultivos, como el caucho, la palma africana, la soya y el algodón en zonas bajas y cálidas. En el subsector pecuario, lo destacable fue la avicultura.

La política agraria siempre ha tenido un contenido de innovación tecnológica. En el período, más que se duplicó el uso de fertilizantes por hectárea y casi se triplicó el parque de tractores; se llegó por otra parte a un significativo nivel de importaciones de animales y aves de raza, vacunas, semillas, fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y otros insumos similares. Además, se incrementó el número de profesionales, técnicos y personal especializado en actividades productivas y administrativas del agro.

3. Conclusiones

Los numerosos y variados problemas que afectan al sector agrícola y a la política agraria, podrían resumirse así:

Predominio de una baja productividad del sector, particularmente en el subsector de la agricultura para el consumo interno.

Deficiencias de la oferta agrícola de uso interno, que impiden mejorar las condiciones alimentarias de la población y el desarrollo de la agroindustria.

Lento proceso de cambios sociales, de organización empresarial y comunitaria, y de tecnología que acelere la modernización y la eficacia y eficiencia productiva del sector.

Presiones alcistas provenientes del sector, con potencialidades para acelerar el proceso inflacionario y mantenerlo elevado.

Deterioro de los recursos naturales y el ambiente, que agravan los problemas productivos y exigen mayores gastos públicos.

Transferencia creciente de recursos netos al agro, mediante políticas públicas que lo han transformado en un sector altamente subsidiado, incluso en las actividades de exportación, que son de lejos las más rentables.

Resulta extraordinariamente difícil reestructurar las políticas públicas para racionalizar los gastos y atenuar o eliminar los subsidios, sin provocar amplios efectos inflacionarios en cultivos y crianzas específicos. Algo similar ocurre con la tributación agrícola. Debería crearse un sistema que induzca al eficaz uso de la tierra y de las inversiones, y que rinda ingresos que permitan compensar el gasto público. Este muestra una muy reducida eficacia en términos de acelerar el mejoramiento de la productividad, elevar la producción y modernizar amplias zonas y áreas de actividad que aún evolucionan lentamente.

Los antecedentes apuntados han transformado en históricas las condiciones del período estudiado, que permitieron una moderada carga impositiva a las actividades no petroleras; las perspectivas, ahora, son de una mayor tributación de las mismas. Si no se desea seguir ahondando la disparidad en la distribución social del ingreso y de la riqueza, será necesario modificar el sistema tributario y revisar la

especificidad de los impuestos, con el fin de obtener mayores rendimientos, con más equidad impositiva y social, y más eficacia en sus efectos económicos. Para esto se sugieren las siguientes ideas:

En lo inmediato, conviene seguir ajustando los valores catastrales de los predios, de modo que se mantengan actualizados. Dentro de un horizonte más amplio, se requeriría una tributación que indujera a una explotación racional y eficiente de la tierra y de otros recursos naturales. Esta sería una tributación que significara un costo fijo y progresivo a la tenencia o propiedad de la tierra y a las inversiones a partir de cierto valor, de manera que se encareciera el mantenimiento de la capacidad productiva ociosa y explotada ineficiente o irracionalmente.

La utilización de la política tributaria como instrumento para incentivar la innovación tecnológica debe ser tomada con suma precaución, dado que, muchas veces, el sobreestímulo ha inducido a adquirir equipos y maquinaria más allá de las necesidades reales. Por lo tanto, se observa subutilización de la capacidad de dichos equipos. De aquí que sería importante revisar los aspectos de la política tributaria relativos a este punto y a la vez definir el mecanismo a utilizar como depreciación (acelerada o normal), según sea el caso y los objetivos a alcanzar.

Las actividades agropecuarias de exportación presentan un complejo problema tributario, dadas las fluctuaciones del valor de las exportaciones. Una opción es crear un esquema funcional de impuesto/subsidio para los productos exportables, que garantice a los mismos una banda de tasas de rentabilidad atractivas y estables, y opere anticíclicamente.

Con una tributación eficaz, basada en el valor de la tierra y de los bienes de capital, el impuesto a la renta generada en el agro tendría menos relevancia. En ese caso, su mayor función consistiría en gravar las transacciones financieras que produjeran ganancias exageradas de capital o especulativas en el sector agrícola, y transferencias de capital y de recursos de este sector a otros y al exterior.

La tendencia al uso de exoneraciones y rebajas de impuestos por largos períodos para una amplia gama de actividades es otra condición que merece ser revisada, ya que ha perdido eficacia como incentivo económico.

En relación al gasto público agrícola, éste se concatena con la tributación, el crédito, el tipo de cambio y la regulación de precios aplicados en el agro. Los cambios en el gasto o la tributación llevan a modificaciones en los otros instrumentos.

Respecto de esta idea general, algunos lineamientos útiles para orientar la política podrían ser los siguientes:

a) Procurar la reducción de aquellos subsidios de la política económica instrumental aplicada al sector, que benefician a las actividades de alta rentabilidad.

b) Revisar las subvenciones al consumo de alimentos, en un marco de políticas agrícolas que induzca a aumentar la producción y la productividad de los bienes subsidiados.

c) Eliminar las subvenciones que signifiquen pagos directos a productores, importadores o usuarios de bienes producidos en el sector o importados, o de insumos empleados en el mismo.

d) Tender a que los servicios públicos proporcionados al sector agrícola tengan tarifas consecuentes con sus costos de producción, y que éstos respondan, a su vez, a procesos productivos y administrativos eficientes.

e) Manejar la política de crédito para ayudar a resolver los problemas de ajuste, tendiendo a reducir gradualmente el subsidio en la tasa de interés.

f) Evitar que la tasa de cambio aplicada a las exportaciones agropecuarias les generen excesos de rentabilidad no provenientes del proceso productivo, y

g) Mantener las regulaciones de precios para los productos beneficiados con subsidios directos e indirectos, y elevar la eficacia de los poderes compradores públicos y del crédito público de apoyo.

F. MEXICO¹

La agricultura ha sido y continúa siendo un importante sustento del proceso de crecimiento económico de México. Los efectos de la reforma agraria, la inversión pública, en especial la obra hidráulica realizada, la incorporación de nuevas tierras a las actividades productivas y la expansión de la estructura institucional de fomento agropecuario, explican este fenómeno. Todos fueron factores que acrecentaron la capacidad del sector para generar una oferta adecuada de alimentos a bajos precios y producir excedentes exportables cuyas divisas sirvieron en algunos períodos para financiar el crecimiento industrial. Otros efectos positivos fueron la diversificación de la producción, la desconcentración productiva regional y la participación de una amplia gama de productores.

En términos dinámicos, el sector fue también generando condiciones dicotómicas que se expresaron por un lado en una agricultura intensiva en la utilización de capital, a la que se apoyó firmemente con obras de infraestructura y con riego; y, por otro lado, en la agricultura tradicional, de bajos niveles de tecnología y extendida a lo largo de las zonas de temporal.

El estilo de desarrollo del agro mexicano desembocó en una importante crisis, caracterizada por el rezago en la producción de alimentos básicos en relación con el crecimiento de la población, la

¹ Clemente Ruiz Durán, consultor de la Oficina Regional de la Fao para América Latina y el Caribe, preparó un estudio sobre tributación y gasto público en México. 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.

creciente importación de alimentos, y la caída de la inversión en actividades productivas.

La restricción de los apoyos a la agricultura se agudizó en años recientes, como resultado de la crisis financiera del país y del ajuste estructural aplicado sobre el conjunto de la economía. Aun más, las evidencias indican que el combate al proceso inflacionario fue realizado a costa de un rígido control impuesto a los precios de los productos agropecuarios, con lo cual el empleo de mano de obra y los ingresos de la mayor parte de la población rural se vieron afectados negativamente. Como contrapartida, aumentó la migración del campo a las ciudades y las condiciones de vida de los grupos sociales involucrados en la agricultura se deterioraron grandemente.

En la década de los años ochenta el aporte de la agricultura y de la ganadería equivalió, en promedio, al 90% del valor de la producción de todo el sector primario. Las tierras dedicadas a estos dos usos alcanzan aproximadamente a 53 millones de hectáreas, 60% de las cuales son susceptibles de uso agrícola. Sin embargo, sólo el 72% de este potencial se siembra en términos efectivos. En 1988, este porcentaje disminuyó a 58%.

Durante los últimos 20 años (1970-1988), sólo el 22% de la superficie sembrada ha contado con riego; y de ella el 60% es tierra parcial o totalmente mecanizada. Esta concentración de los elementos del crecimiento sectorial derivan en buena medida de las características de la tenencia de la tierra. El 70% de las unidades productivas son parcelas ejidales que no generan derechos de propiedad y que contribuyen, en conjunto, con el 43% del valor total de la producción, según la información censal de 1970. El 90% de dichas parcelas aparecen incluidas en las categorías de subsistencia y de satisfacción mínima de las necesidades familiares, y se ocupan en cultivos de escasa rentabilidad, como el maíz, el frijol, el ajonjolí, el cártamo y la cebada.

Como contrapartida, los predios privados mayores de 5 hectáreas, que generan el 57% del valor total de la producción, se concentran en los cultivos de media y alta rentabilidad, como trigo,

soja, algodón, sorgo, tomate, frutas y alfalfa, a los que se añaden otros destinados a la exportación como café, azúcar y tabaco.

El proceso sustitutivo, en el que los cultivos destinados a la industria alimenticia y a la generación de proteína animal desplazan a los cultivos tradicionales (granos y algunas oleaginosas), se aceleró a partir de la mitad de la década de los años setenta. Con ello se modificó el patrón alimentario y aparecieron serias incompatibilidades con las características y necesidades reales del país ya que para producir una caloría o una proteína animal se requieren 30 calorías o 6 proteínas de origen vegetal. Por otro lado, este nuevo patrón alimentario se orientó hacia un segmento de la población cuya alta concentración de ingreso ha provocado que la elasticidad de su demanda de alimentos sea baja, retardando más el crecimiento de la producción de los cultivos básicos.

En el área productiva, el hecho de que los productos agrícolas más rentables fueran los ligados a la industria (sorgo y soja, por ejemplo) tendió a modificar el patrón de cultivos y la orientación de las políticas, tanto agrícolas como macroeconómicas. Los productores que lograron diversificar su producción fueron los que captaron los apoyos de precios, tecnología y financiamiento, así como los logros del proceso de investigación para mejorar la calidad y uso de los insumos (semillas y fertilizantes especialmente).

Este proceso de significativas transformaciones ocurrió, sin embargo, en un contexto de estancamiento de las actividades productivas. El crecimiento medio anual del PIB agropecuario que entre 1940 y 1970 había alcanzado el 4.5%, se redujo a 3.4% entre 1970 y 1980 y a 1.2% para 1980-1988. Se observa, además, una suerte de inelasticidad del sector respecto a las variaciones del PIB global, de manera que en años de crecimiento acelerado o desaceleración de la economía, la agricultura no crece con igual dinamismo y no decrece a las mismas tasas.

Este comportamiento es más evidente a partir de los años de crisis y ajuste y en ello juega un importante papel la heterogeneidad existente en el campo, en donde, como ya se ha anotado, la evolución de la agricultura empresarial se acelera. Paralelamente, el rezago y

atraso de la agricultura campesina se hace más profundo. El menor crecimiento de la producción de granos básicos que genera la situación descrita, ha tenido como respuesta un notorio incremento de las importaciones de estos alimentos con el fin de cubrir las necesidades internas del país. Si en 1970 se importaron 952 mil toneladas correspondientes a los diez productos básicos, en 1989 dicho volumen pasó a ser de 12 millones de toneladas.

Un factor importante para la explicación de este fenómeno es la política de precios vigente en México en los últimos 20 años. El sistema de precios de garantía ha dado cobertura a los principales productos agrícolas básicos; sin embargo, los cambios acontecidos han hecho que dicha política derive en un tope de ingresos para los productores y en un desestímulo para la siembra. Esto fue evidente cuando la política antiinflacionaria pasó a ocupar el primer plano en la política económica general. En 1988, todos los productos acogidos a este tratamiento presentaban precios reales de garantía inferiores a los obtenidos en 1980 y en 1970. Por el contrario, los precios fijados han sido rentables para aquellos productores tecnificados y de elevados rendimientos, y desde este grupo han partido las inversiones que han mantenido parte de la escasa dinámica sectorial.

Cuadro 53

MEXICO: INDICADORES RELEVANTES DEL SECTOR AGROPECUARIO.
TASAS DE CRECIMIENTO, PROMEDIO ANUAL

	PIB total	PIB agrícola	Inversión pública en la agricultura	Empleo	Salario medio	Crédito agropecuario	Precios implícitos en la agricultura
1970 - 1980	6.7	3.4	15.0	5.24	4.59	3.8	33.8
1980 - 1988	1.0	1.2	-19.7	0.88	-1.80	-39.2	973.4

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto.

Cuadro 54

MEXICO: ESTRUCTURA DEL PIB AGROPECUARIO. TASAS DE CRECIMIENTO, PROMEDIO ANUAL

	Agricultura	Ganadería	Silvicultura	Pesca
1962 - 1970	3.4	5.2	3.5	1.0
1971 - 1982	2.5	3.2	5.1	3.8
1983 - 1987	1.5	0.3	2.2	5.4

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Por último, la política crediticia ha mostrado un perfil de apoyo sumamente negativo, especialmente a partir de 1980, mermando aun más las fuentes de financiamiento del proceso productivo y de inversión, y consolidándose con ello el ciclo depresivo por el que atraviesa el sector agropecuario mexicano.

1. Tributación

En México, la tributación agrícola tiene como base jurídica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Existe, además, un conjunto de ordenamientos, entre los que sobresalen la ley de reforma agraria, la de impuesto a la renta (ISR), la que norma los impuestos especiales sobre la producción y los servicios (IEPS), la de aduanas, que regula los impuestos sobre el comercio exterior y la de transacciones, que introdujo el impuesto al valor agregado (IVA).

Mediante la ley de reforma agraria, los ejidos y comunidades quedaron exentos de cualquier tributo fiscal por la producción agrícola que generen. Sólo deben pagar un impuesto predial sobre la propiedad

que no excede el 5% del valor total de la producción anual comercializada por cada ejidatario o por el colectivo.

En el caso del impuesto a la renta agropecuaria, antes de la reforma de diciembre de 1989, estaban exentos los ingresos obtenidos por los ejidatarios y comuneros en todas sus actividades realizadas en el sector primario. Igual tratamiento recibían los pequeños propietarios y colonos en predios rurales de extensión similar a los ejidos, a la condición de que las actividades agrícolas representaran la mayor proporción del ingreso obtenido.

El resto de los productores quedaban sujetos al régimen denominado "bases especiales de tributación" (BET), sistema que gravaba de manera específica cada actividad (agrícola, pecuaria, silvícola o pesquera) mediante una cuota establecida de acuerdo al volumen de la producción. De este tratamiento estaban excluidos aquellos estados de la Federación (por ejemplo, Sonora y Sinaloa) cuyas tierras y cultivos eran los de mayor aptitud y rentabilidad.

Las cuotas del sistema BET eran determinadas en función de diversos factores: clase de cultivo, nivel de rendimiento, número de hectáreas cosechadas, tipo de ingreso, etc. La reforma tributaria que rige desde 1990 sustituyó este sistema preferencial por otro alternativo en que el ingreso gravable de las empresas agropecuarias es igual a las utilidades que se retiren de ellas. Estas utilidades se determinarán mediante el sistema del flujo de caja.

La ley del IEPS exime a los productores agropecuarios y pesqueros de cumplir con esta obligación tributaria. En materia de comercio exterior, la ley aduanera dispone un conjunto de deducciones para la importación de productos agropecuarios, los cuales no pagan IVA. Este último impuesto establece una tasa de 0% sobre los servicios prestados directamente a los agricultores y ganaderos, siempre que dichos servicios sean destinados al desarrollo de actividades agropecuarias.

El cuerpo jurídico-tributario descrito se fundamenta, exclusivamente, en gravámenes sobre la producción, lo que ha tenido efectos negativos sobre el uso de la tierra. A su vez, este tipo de

impuestos produce efectos regresivos, teniendo en cuenta que la recaudación se realiza en base a cuotas fijas por tonelada producida, ya que el gravámen es progresivo sólo para los predios menores y permanece fijo para los predios mayores, lo que conlleva una discriminación entre productores y ha generado serias deficiencias productivas.

Las dificultades para la imposición de gravámenes al sector agropecuario tienen su origen en la estructura de tenencia de la tierra implantada por la revolución de 1910. Por un lado, la porción que no es propiedad privada sino ejidal no puede ser gravada con un impuesto predial o a la propiedad. El hecho de que un gran porcentaje de productores (70%) quedara sin propiedad, explica que no se realizara un catastro adecuado de las propiedades del 30% restante. Estos agricultores presionaron políticamente, a fin de que el gravamen recayera sobre la producción, mediante el sistema de cuotas fijas, y no sobre el ingreso.

También contribuyó a esto la forma de organización del sistema tributario global, que buscó incentivar la producción por medio de tratamientos diferenciados por sectores de actividad económica que perseguían incrementos en la inversión y el empleo y mejoras en la distribución del ingreso, aún a costa de debilitar las finanzas públicas. En la década de los ochenta, por ejemplo, los impuestos derivados de las bases especiales de tributación, más otros especiales a las actividades agrícolas, no superaron en ningún año el 0.05% del PIB o el 15% del PIBA. Algo similar ocurrió con el impuesto predial recabado del sector agropecuario por los municipios o gobiernos locales, el que no supera el 0.7% de los ingresos brutos de dichas entidades, debido a la carencia de catastros actualizados. Bajo estas condiciones, se agudizan las dificultades en la imposición y control de gravámenes fiscales en el sector agropecuario, dada la heterogeneidad y diversidad de los productores, sobre los cuales existen registros poco adecuados para las labores de fiscalización. Los contribuyentes evaden la declaración de impuestos, porque no existe una base imponible de carácter universal.

Otra dificultad radica, como ya se anotó, en la existencia de cuotas fijas, ya que se grava con igual intensidad a productores con

diversos niveles de productividad e ingresos. A esto se agrega el hecho de que la cuota no guarda relación con los cambios de precios, porque se aplica a unidades físicas. El monto recaudado no aumenta, por tanto, en proporción al incremento del valor de la producción.

La política macroeconómica, por su parte, no ha mostrado una influencia relevante respecto de la tributación del sector agropecuario. La relación con la evolución del sector (PIBA) y con los precios recibidos por los productores muestra coeficientes negativos en la ecuación de regresión estimada. La tributación agrícola muestra una relación positiva con la inversión, aunque en niveles poco significativos. Sin embargo, esto podría indicar que una política de promoción del campo, mediante la inversión, generaría efectos positivos sobre la tributación, y dado los bajos montos recaudados, el resultado neto en el balance fiscal agropecuario también debería arrojar saldos positivos.

En el punto anterior se observa que la magnitud de la tributación agropecuaria es poco significativa respecto de los ingresos del sector público, por concepto de impuestos, y también en relación al PIB sectorial. Sin embargo, este bajo perfil cuantitativo también puede atribuirse a los ingresos tributarios de la Federación de Estados Mexicanos. Entre 1977 y 1988 ellos no fueron, en promedio, superiores al 10.5% del PIB global. A esto se agrega el cambio cualitativo que se produce en la estructura de la recaudación debido a la introducción del impuesto al valor agregado (IVA) en los años ochenta, modificación que tendió a aumentar la proporción de los impuestos al consumo, en detrimento de los gravámenes a la renta. Estos últimos, que representaban el 50% de los ingresos tributarios totales en el período 1977-1980, reducen su participación a 41.5% promedio anual en el período 1981-1988.

Por el contrario, los impuestos especiales, dentro de los cuales el IVA es el más importante, incrementan sustancialmente su participación, desde un 34.6% a un 49.1% en iguales períodos. También se reduce la recaudación proveniente de las actividades de comercio exterior, aunque en proporciones menores a los cambios acontecidos en los tributos antes mencionados.

Respecto de los tributos recaudados de la agricultura, su situación es relativamente similar a lo que sucede con los impuestos a nivel global. Antes ya señalamos algunas causas de los bajos montos recaudados (elevado porcentaje de contribuyentes exentos, cuotas fijas sobre la producción de los predios mayores) a lo que cabría agregar el bajo ritmo de crecimiento del producto sectorial sensiblemente menor que el del conjunto de la economía (1.9% y 3% anual, respectivamente, entre 1974 y 1988), y un sistema de fiscalización y cobros deficiente, lo que estimuló la evasión. La carga fiscal de la agricultura en relación al PIB sectorial representó apenas 0.1% promedio en el período en estudio. Esta escasa representatividad es mayor a nivel federal y estatal; con respecto a los ingresos municipales el porcentaje mostró tendencia a elevarse en el transcurso de los años ochenta, y en 1985 alcanzó al 2%. Este mayor peso, de mantenerse o incrementarse, podría generar un reordenamiento de las finanzas públicas de los gobiernos locales, lo que se traduciría en un fortalecimiento del sector agropecuario regional.

El impuesto sobre la renta del sector agropecuario ha pasado a ser el tributo más relevante, y el único directo. Del universo de productores privados que son potenciales contribuyentes, sólo un 16% estaba sujeto al régimen del impuesto sobre la renta hasta 1989. Las modificaciones realizadas para 1990 tornaron más regresiva esta situación. Con el propósito de hacer ingresar como sujetos gravables a los grandes productores y agroexportadores se dispuso que el impuesto a la renta que potencialmente debían pagar fuera descontado en un 50%, rebaja que se aplicaba también al 2% cobrado sobre el activo en poder de las empresas. Como la tasa máxima impositiva es de 35%, los productores agropecuarios quedaron tributando 17.5% sobre la renta y 1% sobre los activos. Por su parte, las utilidades reinvertidas en el sector agropecuario no se suman a la base gravable.

El primer factor que explica los bajos montos de recaudación tributaria de la agricultura es la relación inexistente entre dicha variable y el ingreso rural o el valor de la producción. Las cuotas fijas que se aplican o negocian como tasa impositiva son determinadas en función del volumen físico cosechado, es decir, de acuerdo a los rendimientos de la tierra. Esto sería correcto si la intencionalidad del gravámen fuera aprovechar la eficiencia productiva, para lo cual la

cuota impositiva debería ser flexible y progresiva. Sin embargo, y como ya se ha anotado, dicha cuota es progresiva precisamente en aquellos tamaños de finca que están exentos y se vuelve fija para los rendimientos que sólo es posible extraer en las grandes unidades productivas sujetas a las bases especiales de tributación.

En condiciones de precios de garantía (fijados) o con mayor razón si son libres, el ingreso de los productores aumenta en la medida que crece la cantidad de toneladas cosechadas mientras que la recaudación lo hace como una proporción fija del ingreso o del precio. Al realizar un ejercicio acerca de la carga tributaria de los productores de frijol del Estado de Aguascalientes, se pudo determinar los diferenciales, para varios niveles de rendimientos, entre la recaudación efectiva y lo que deberían haber aportado dichos productores con un sistema de tasa flexible y progresiva. Se comprobó que la recaudación en este caso tipo podría incrementarse en un 445% si se cambiara la forma de calcular la cuota impositiva.

Un segundo factor explicativo podría radicar en que gran parte de los gravámenes del sistema impositivo global no se calculan en porcentajes sobre el ingreso sino en cuotas en pesos con periodicidad anual. Esto ha impedido que la recaudación tributaria responda a los cambios en los precios de los productos e insumos y que los montos pierdan participación al acelerarse el proceso inflacionario, tal como aconteció durante la década de los años ochenta. Este deterioro fue más agudo en el caso de la agricultura, por lo que el monto recaudado en términos reales fue casi insignificante. Al no variar la cuota fija en pesos ante aumentos en la inflación, no sólo se han reducido los montos reales sino que también se ha estrechado la base gravable de la agricultura.

Aún en los casos en que la recaudación proviene del valor de las cosechas, los montos tributarios no crecen, debido al acelerado incremento en el precio de los principales insumos (fertilizantes, abonos y alimento para animales) que superó los aumentos establecidos en los precios de garantía de los productos agrícolas. Esta situación fue más notoria en el quinquenio 1986-1990, cuando los precios de los insumos mencionados se multiplicaron por tres mientras los de garantía

crecieron sólo al doble. Se redujeron así la rentabilidad y las utilidades del sector y, por ende, la base gravable.

El tercer factor que ayuda a explicar el comportamiento de la tributación agropecuaria proviene de la política comercial aplicada en la década de los años ochenta sobre las variables del sector externo. La estrategia de liberación comercial que se implementó fue utilizada de manera intensa como instrumento para combatir el proceso inflacionario, y ya en 1989 el nivel de aranceles promedio del país alcanzó el 10%, y pasó a ser el más bajo de América Latina.

Esta reducción representó para el sector agropecuario la expansión de las importaciones de una vasta gama de insumos y productos sobre los cuales no pesaban gravámenes tarifarios o que tributaban con una tasa que en ningún caso superaba el 10%. Como contrapartida, la recaudación impositiva disminuyó sensiblemente y afectó las finanzas públicas. Como resultado parcial de estas medidas, las importaciones agropecuarias aumentaron sensiblemente, desde 548 millones de dólares corrientes promedio anual en el período 1970-1979 hasta 1 617 millones promedio en el período 1980-1988. Esto representó un aumento del 195% y superó el de las importaciones totales, que fue de 151%.

La política comercial orientada a las exportaciones trató de promoverlas, reduciendo a niveles mínimos el impuesto a las ventas externas y eliminando las restricciones cuantitativas. Todos los productos agropecuarios gozan actualmente de un régimen de libre exportación, excepto el tabaco, algodón y café, cuyo arancel de salida fluctúa entre 10% y 30%. El correspondiente al café está incorporado en el precio fijado por el mercado internacional; con el objetivo de hacer dicho precio más competitivo se redujo la tasa impositiva, de 15% a 10% del valor total exportado. Sin embargo, estas medidas no se han reflejado de manera significativa en el valor de las exportaciones. Entre 1970 y 1979, el promedio anual exportado desde el sector agropecuario alcanzaba a 1 127.5 millones de dólares corrientes y el promedio anual para 1980-1988 se incrementó sólo a 1 512.6 millones; esto es, 34% más, y seis veces menos que el gasto en divisas ocasionado por el aumento de las importaciones. Esto da

una idea de la brecha deficitaria comercial que se acumuló en la agricultura en los últimos 20 años.

El proceso de liberalización comercial y la drástica reducción de los aranceles, para importaciones y exportaciones, explican los bajos montos de tributación agropecuaria. No obstante, ello no se ha expresado en un mejoramiento de la tasa de crecimiento sectorial, que entre 1974 y 1988 alcanzó al 1.94% anual acumulado, mientras el conjunto de la economía lo hizo al 3.05%. Es más, es en el período de esta liberación cuando el ritmo del crecimiento agropecuario se reduce sustancialmente, ya que de 3.97% alcanzado en el subperíodo 1975-1981 cae a 0.58% anual entre 1982 y 1988.

En síntesis, se puede concluir que las causas de la evolución y magnitud de la recaudación tributaria en la agricultura mexicana son las siguientes: la fijación de tributos a la producción, y no a la propiedad y los ingresos; un sistema tributario de promoción basado en bajas tasas impositivas, fijas y regresivas, y el escaso número de contribuyentes efectivos, los que no cuentan con adecuados registros y generan un significativo fenómeno de evasión.

Cuadro 55

MEXICO: ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL SECTOR PUBLICO
(En porcentajes)

Impuestos	1977-1980	1981-1988
<u>Renta</u>	<u>50.0</u>	<u>41.5</u>
<u>Impuestos especiales</u>	<u>34.6</u>	<u>49.1</u>
- IVA	21.2	28.3
- Productos y servicios	13.5	20.8
<u>Comercio exterior</u>	<u>8.7</u>	<u>6.6</u>
<u>Otros impuestos</u>	<u>6.7</u>	<u>2.8</u>
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Ingresos tributarios/PIB	10.4	10.6

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 56

MEXICO: TRIBUTACION DEL SECTOR AGROPECUARIO
(En millones de pesos de 1980)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Impuesto a la renta	531.5	416.6	527.6	442.8	378.8	385.2	292.7
Impuesto a la propiedad raíz	9.7	9.2	-	-	-	-	-
Impuestos municipales	4.8	4.6	9.6	9.8	n.d.	n.d.	n.d.
Total	545.0	430.4	537.2	452.6	378.8	385.2	292.7
Tributación agropecuaria/ PIB agropecuario	0.143	0.110	0.134	0.108	0.094	0.094	0.074

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2. Gasto público

En las seis últimas décadas, los gobiernos que han presidido el desarrollo económico de México han destinado recursos para el desarrollo rural y la construcción de infraestructura hidroagrícola, con diferente énfasis. Esto ha permitido aumentar ocho veces la superficie bajo riego, en el largo período mencionado. La inversión pública federal ha sido mucho más dinámica en los años de referencia de este estudio (1970-1989) entre los cuales la superficie beneficiada creció 49.3%. A su vez, el 63% de este logro se destinó a expansión y rehabilitación de áreas de riego para cultivos mayoritariamente comerciales, mientras que el 37% restante se invirtió en las superficies de explotación temporal, en que se concentra la producción de alimentos básicos.

El gasto público que permitió realizar las obras de infraestructura fue canalizado a través de un considerable número de instituciones, que proporcionaron servicios de asistencia técnica, financiamiento, producción de insumos y transferencia de tecnología. A pesar de ello, la inversión pública federal autorizada para el fomento agropecuario no

superó el 15% de la inversión pública total entre 1971 y 1985; en el bienio 1983-1985 dicha proporción alcanzó solo al 9.2%.

La gestión del gasto público en la agricultura tiene como marco jurídico a la Constitución Política. A nivel central, las dependencias gubernamentales que apoyan el desarrollo rural son la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y la Secretaría de la Reforma Agraria; cada una coordina un conjunto de empresas paraestatales con funciones específicas en el medio rural. La SARH concentra más del 90% del presupuesto público que se destina al desarrollo rural, y cuyos recursos son aplicados en la definición de las políticas de fomento de la actividad agropecuaria y forestal, en el asesoramiento técnico a los productores, en la difusión de procedimientos técnicos y en la organización de los agricultores.

Respecto a la Secretaría de la Reforma Agraria, cuyas funciones se relacionan con la dotación de tierras a los ejidos y comunidades así como a su conservación y provisión de aguas, los recursos captados para poder cumplirlas no superan, en promedio en el período, el 7% de las asignaciones presupuestales hacia la agricultura.

El sector de empresas paraestatales coordinadas por las dos instancias mencionadas en los párrafos anteriores tiene como función principal el apoyo *in-situ* de las actividades agropecuarias y forestales. En el área de la producción de insumos, se destacan la Productora Nacional de Semillas (PRONASE) y Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX). En el financiamiento, el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL). Hay también esfuerzos importantes en la investigación y producción de tecnología. Hasta 1983, este sector lo conformaban 86 empresas. Sin embargo, debido al proceso de ajuste efectuado por la economía mexicana a partir de 1984, dicho número se ha reducido a menos de 40 en 1989; es decir, se eliminó a más del 50% en un quinquenio.

Tanto las entidades coordinadoras como las empresas paraestatales se rigen para la ejecución de sus gastos por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público vigente en México desde 1976. Mediante ella existe una supeditación de las erogaciones a los ordenamientos del reglamento de gasto público para toda la Federación

de Estados Mexicanos en virtud de los programas y proyectos evaluados de acuerdo al programa financiero que elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por lo tanto, el gasto público para el desarrollo rural es una variable que depende de un conjunto de restricciones y normas de política, entre las cuales destacan el Plan Nacional de Desarrollo vigente, los planes específicos del sector agropecuario y forestal, el programa de gasto del Gobierno Federal para cada año, y el techo financiero del sector público.

En este *modus operandi* de los recursos públicos destinados al medio rural y sus actividades, han destacado en los últimos 17 años dos programas estratégicos. Uno es el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)¹ cuyo gasto se ha orientado a la construcción de obras e infraestructura en aquellas regiones marginadas del área rural, con el objetivo de reducir las corrientes migratorias campo-ciudad causadas por la pobreza de vida en dichas áreas; y el otro, es la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), cuya principal función es la de regular el mercado de los productos básicos a través del apoyo a los pequeños agricultores con precios de sostén o de garantía en la compra de sus producciones. Tanto el PIDER como CONASUPO se convierten en las entidades más representativas de fomento a las actividades agropecuarias del país dada su estrecha relación con la oferta y demanda del abasto básico alimentario a la población consumidora.

La ejecución del gasto público sectorial encuentra sus principales dificultades en el carácter altamente burocrático del funcionamiento del gasto global. La aprobación de los calendarios anuales de gasto requiere de instancias burocráticas que recién permiten asignar los recursos con seis meses de retraso. Los gastos de inversión resultan ser los más afectados, debido a la pérdida de valor de los presupuestos, por el proceso inflacionario y el excesivo retraso en la ejecución de las obras.

¹ Funcionó hasta 1987, realizándose una reasignación porgramática posteriormente.

En los proyectos que cuentan con financiamiento externo, los problemas de ejecución del gasto se originan en la parte del costo que debe ser aportada con recursos internos. En estos casos, el procedimiento burocrático es aún más largo, lo que reduce las opciones para definir las áreas de interés prioritario en la política sectorial financiada con el presupuesto anual nacional. Los montos para el desarrollo rural se someten, por lo tanto, más que a los lineamientos de los programas sectoriales, a los criterios financieros que determinan el volumen de gasto, que es un factor de corto plazo o coyuntural, de tal manera que la asignación de recursos queda determinada por las restricciones del sector público y no por las políticas definidas para la agricultura, lo que evidentemente ha retrasado la capitalización de gran parte de las unidades productivas. Esto mismo es aplicable, por ende, a la política de subsidios y transferencias que reciben los agricultores, directamente o a través de las empresas paraestatales.

De acuerdo al funcionamiento del presupuesto público mexicano, el gasto programable es el que se clasifica por sectores de actividad económica. El destinado a la agricultura se identifica como "gasto en desarrollo rural" y bajo este rubro están los presupuestos de la SARH y de la Secretaría de la Reforma Agraria, el de las empresas paraestatales coordinadas por aquellas, y los fondos para subsidios directos.

Entre 1970 y 1988, el gasto programable para el sector agropecuario observó dos ciclos o etapas, como aconteció en otros países de la región. En el subperíodo 1970-1981, su comportamiento fue muy dinámico, y creció del 0.88% del PIB al 3.12%. Entre 1982 y 1988, se desacelera significativamente, alcanzando una proporción de 2.55% y 1%, respectivamente. Algo similar ocurrió con el gasto programable total. En relación a este último, el gasto en desarrollo rural (o en el sector agropecuario) representó el 5.9% en 1970, pasó a 10.6% en 1981 y cayó a 5.4% en 1988.

Por lo tanto, el presupuesto destinado a la agricultura disminuyó de manera importante durante la década de los años ochenta, no sólo por las obligaciones contraídas en materia de deuda externa por el país, sino también porque los ajustes aplicados a los diversos sectores afectaron relativamente más al desarrollo rural. En efecto, de ser el

tercer sector más favorecido con las asignaciones después del sector energético y el de desarrollo social en 1975, pasó a ocupar el séptimo lugar en 1988, como lo muestran los cuadros siguientes:

Cuadro 57

MEXICO: GASTO PUBLICO EN EL DESARROLLO RURAL COMO PORCENTAJE DEL PIB. PROMEDIOS ANUALES

	Gasto programable total	Gasto en desarrollo rural
1970-1974	17.4	1.5
1975-1980	23.4	2.7
1981-1985	25.3	2.4
1986-1988	20.2	1.4

Fuente: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Cuadro 58

MEXICO: ESTRUCTURA SECTORIAL DEL GASTO PUBLICO PROGRAMABLE TOTAL
(En porcentajes)

Sectores	1970	1975	1980	1985	1988
Desarrollo rural	5.9	10.8	12.0	8.1	5.4
Desarrollo regional	3.2	2.9	5.4	5.8	3.4
Desarrollo social	26.3	24.9	25.6	25.3	28.5
Comunicaciones y transporte	10.8	7.0	6.9	8.8	7.0
Comercio y abasto	6.3	7.7	5.9	6.7	7.0
Turismo	0.1	0.4	0.4	0.2	0.2
Energético	28.9	27.3	27.5	23.9	27.3
Industrial	0.4	8.4	7.8	12.6	12.8
Pesca	-	1.1	1.2	1.5	0.7
Administración	17.8	9.5	7.3	7.2	7.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El deterioro significativo del gasto público para el desarrollo rural durante la década de los años ochenta tuvo otra característica o efecto, que fue la tendencia de los recursos disminuidos a concentrarse en gasto corriente. Esta situación no se revirtió, a pesar de la profunda reestructuración acaecida en las finanzas públicas a partir de 1983. Es más, la descapitalización del campo se acentuó de manera alarmante, como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 59

MEXICO: DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA
(En porcentajes)

	1970	1975	1980	1985	1988
Gasto corriente	39.0	37.7	45.9	78.2	83.3
Gasto de capital	61.0	62.3	54.1	21.8	16.7
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: C. Mier y J. de la Mora, *La infraestructura para el desarrollo en México*, 1989.

Dentro del gasto corriente, los rubros servicios personales y transferencias (subsídios) de los organismos del gobierno federal (SARH y Secretaría de la Reforma Agraria) representaron el 90% del total. Sin embargo, a partir de 1981, la importancia de los servicios personales crece dinámicamente como resultado del retiro de apoyo presupuestal a las empresas paraestatales, medida que se inscribió en la política de racionalización de subsidios derivada de los acuerdos de ajuste macroeconómico.

Por su parte, la reducción drástica del gasto de capital en el sector se focalizó en la construcción de obras públicas, que es su principal componente. Entre 1970 y 1980, el coeficiente de inversión

en desarrollo rural respecto del PIB agropecuario aumentó 3.2 veces, en tanto que el coeficiente de inversión pública total lo hizo a la mitad (1.6 veces). Posteriormente, y hasta 1988, el coeficiente sectorial pasa a ser sólo el 15% del alcanzado en 1980, mientras que el del sector público global fue el 44%. Este diferencial muestra un marcado sesgo en contra de la agricultura en el período reciente, lo que afectó la tasa de crecimiento anual del sector. Entre 1980 y 1988 ésta fue sólo un 26% del ritmo anual mantenido durante la década de los años setenta. También se resintió el empleo de mano de obra rural, el que, medido en ocupaciones remuneradas, se había incrementado en 1.2 millones entre 1970 y 1988, para crecer sólo 341 mil en el período 1980-1988, es decir, 28% del empleo generado en la década anterior.

Obviamente, la inversión pública en desarrollo rural perdió importancia dentro de la inversión pública total, al punto que en 1988 representó sólo el 57% del peso mantenido al inicio de los años setenta. La agricultura fue el subsector que más deterioro mostró en cuanto al gasto en inversión, debido a que es el de mayor importancia en el desarrollo rural. Las actividades ganaderas y forestales acrecentaron su importancia al interior de la estructura de distribución de la inversión, al igual que el Programa PIDER, que en 1982 llegó a representar el 35% de la inversión total del sector agropecuario.

Una de las razones que permiten comprender la pérdida de importancia del gasto público destinado al sector agropecuario a partir de 1980 es la reducción del número de programas operativos ejecutados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Entre los períodos de 1980-1984 y 1985-1988, dicha entidad redujo su esquema programático, de 62 a 37 programas. Sin embargo, los recursos no tendieron a desconcentrarse, y por el contrario, los gastos de administración y gestión se incrementaron en seis puntos porcentuales. Paradójicamente, el lineamiento de política en que más se puso énfasis entre 1982 y 1989 fue el desarrollo de la infraestructura rural en las zonas atrasadas, especialmente las de temporal, para fomentar la capitalización en la producción de cultivos básicos. Sin embargo, los montos destinados a este programa escasamente absorbieron el 7.8% del total de recursos presupuestales en 1985 y cayeron al 1.5% en 1988. Se advierte así una severa incompatibilidad entre los objetivos propuestos y su ejecución.

Al realizar la agregación de los recursos programáticos de la SARH entre los períodos antes mencionados se observa que tanto los montos para el mantenimiento y/o construcción de infraestructura como los orientados al fomento de las actividades agropecuarias reducen sensiblemente su participación. En cambio, los gastos de administración reciben dichas pérdidas.

Cuadro 60

MEXICO: DESTINO DE LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS DE LA SARH
(En porcentajes promedio del período)

	1980-1984	1985-1988
Infraestructura	44.0	38.0
Fomento	34.6	28.7
Administración	21.4	33.3
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH).

Similares reducciones se produjeron en los organismos y empresas paraestatales del sector, debido al ajuste de las finanzas públicas ocurrido en década la recién pasada. En 1980, el presupuesto para el conjunto de empresas subsidiadas alcanzó al 21.6% del PIB sectorial, proporción que cayó al 6.4% en 1988. Entre los organismos paraestatales que lograron mantener y/o acrecentar su participación en el presupuesto destaca el BANRURAL, encargado del crédito y los programas destinados a financiar y asegurar las inversiones en la agricultura.

El comportamiento de los subsidios agrícolas (exención de impuestos, precios de los productos, insumos y servicios públicos, y costo del crédito entre los principales) es otro factor que explica la

evolución del gasto público en la agricultura. Los subsidios se identifican con las transferencias de recursos públicos a nivel intersectorial. Estas transferencias fueron poco dinámicas en el período 1940-1970, debido a que el saldo neto sectorial resultó favorable al erario público; es decir, la tributación fue mayor que el gasto. Pero a partir de los años setenta, el cuadro cambió, y el gasto superó ampliamente a la recaudación tributaria proveniente de la agricultura. Esta situación fue resultado de la política de cuasi congelamiento de los precios reales de garantía, que presionó al sector público para que compensara la pérdida de ingreso de los agricultores a través del incremento de los recursos fiscales directos hacia el sector y la reducción o eliminación de las cargas impositivas. Los mayores subsidios fueron también una respuesta al fuerte deterioro de la actividad agrícola y se concentraron en mayor proporción en el aseguramiento de las cosechas, el costo del crédito y las rebajas de precios de los insumos y servicios ofrecidos por las empresas públicas (fertilizantes, combustibles, electricidad y riego).

Debido a que los subsidios canalizados por las empresas paraestatales eran en realidad un apoyo a sus gastos corrientes de operación, para equilibrar las pérdidas en que se incurría al vender sus productos y servicios a precios de costo a los agricultores, sus montos superaron con amplitud a las aportaciones realizadas para la adquisición de activos fijos y/o liquidación de pasivos y a las transferencias directas cuyo objetivo era la conservación, mantenimiento y operación de las obras de infraestructura productiva.

En el período 1970-1980, los subsidios transferidos por la SARH y la Secretaría de la Reforma Agraria a las empresas sectorizadas que coordinan, significaron, como promedio anual, 0.24% del PIB global. Para 1982, esa proporción aumentó al 0.73%. A partir de 1983, los apoyos se redujeron violentamente, al punto que en 1988 representaron el 0.17% del PIB.

Los subsidios implícitos otorgados al sector agrícola mediante tasas preferenciales de crédito crecieron modestamente entre 1982 y 1986. Estimaciones del Banco Mundial en 1989 indican que la tasa de crecimiento por ese concepto fue de 18% en el crédito total sectorial,

y resultó mayor para el subsector agrícola, donde alcanzó a un 37.5%, en el período antes indicado.

Respecto de los subsidios transferidos por concepto de insumos para la producción (fertilizantes, agua para riego y electricidad) éstos crecen 62% en términos reales entre 1980 y 1982 para luego reducirse un 12% en el período 1983-1987. Esta retracción es más pronunciada en el caso del agua para riego (-46.2%). Los subsidios al precio de los fertilizantes aumentaron sólo 6.3% entre 1982 y 1987.

Al agregar todas las transferencias y subsidios otorgados al sector agropecuario y forestal y discriminar por destino, se observa que entre 1983 y 1987 la política de ajuste presionó en favor del traslado drástico de ellos, desde el consumo hacia la fase productiva, dentro de un marco de reducción, en términos reales. La participación de los subsidios al consumo transferidos por las empresas públicas pasó de un 52% del total en 1983 a sólo 0.2% en 1987. La diferencia favoreció a la producción. Sin embargo, dentro de esta última, las subvenciones destinadas a la producción de insumos estratégicos, infraestructura y servicios de apoyo, así como de bienes y servicios finales agropecuarios pasaron, de un 22.7% en 1983 a 12.8% en 1987; algo similar aunque menos intenso, ocurrió con el seguro sobre cosechas e inversiones (55% a 46% en igual período), mientras que las transferencias destinadas a fertilizantes, producción de azúcar y melaza y a la energía eléctrica incrementaron su participación desde 22.3% a 41.2%.

El deterioro observado en el gasto público total y en el destinado al sector agropecuario, especialmente a partir de 1983, se convirtió en una causal del intenso proceso inflacionario desarrollado en esos años. El ajuste de las finanzas públicas tuvo como propósito reducir el crecimiento de los precios atribuido al exceso de demanda generado por los elevados déficit públicos. Sin embargo, dicho ajuste afectó relativamente más a los recursos destinados al desarrollo rural que a otros sectores de la actividad económica y que al mismo gasto presupuestario total, en circunstancias que la relación entre el gasto público agropecuario y el déficit del sector público fue sensiblemente menor que las variaciones anuales experimentadas por el índice

nacional de precios al consumidor. El cuadro 61 muestra esta aseveración:

Cuadro 61

MEXICO: DETERIORO DEL GASTO PUBLICO TOTAL

	GPA/déficit fiscal (%)	Variación anual de la inflación (%)
1980	47.7	29.8
1981	24.1	28.8
1982	16.4	98.8
1983	28.0	80.8
1984	28.7	59.2
1985	22.5	63.7
1986	12.0	105.7
1987	8.6	159.1
1988	9.4	52.2

Fuente: Banco Mundial, Mexico. Agricultural Sector Report, 1989.

El comportamiento inverso entre la inflación y el gasto en desarrollo rural (GPA) sugiere que fue la reducción excesiva de este último, en especial de los recursos de capital de inversión, uno de los factores adicionales que presionaron al crecimiento de los precios, ya que la respuesta de la oferta alimentaria para el consumo de la población y de las materias primas para uso industrial tendió a debilitarse sensiblemente, impidiendo o restringiendo la recuperación del ritmo global de crecimiento de la economía así como la estabilización de los precios, que fueron los objetivos principales del proceso de ajuste.

En términos generales, la tributación y el gasto público se traducen en incentivos o desincentivos de las actividades consideradas prioritarias de un determinado sector productivo de la economía. El gasto público pareciera tener una mayor efectividad cuando intenta

estimular el alcance de niveles potenciales de producción, mientras que la tributación aparece como el instrumento más adecuado cuando se aspira a inducir una mayor equidad distributiva.

Sin embargo, en el caso de la agricultura mexicana, el gasto público, y en especial los subsidios, conformaron un desarrollo sectorial dicotómico que determinó, por un lado, la producción moderna de cultivos comerciales, al interior de las grandes propiedades y, por otro, influyó en la economía agrícola rezagada que se genera en los ejidos y produce los alimentos básicos. En tanto, las bajas y diferenciadas tasas impositivas no se tradujeron en mayores niveles de ahorro o inversión privada en el sector sino que, por el contrario, alentaron un incremento en el consumo de los grupos de productores de más alta rentabilidad, que fueron los que recibieron los beneficios de las exenciones y regresividad presentes en el manejo del instrumental tributario.

Los efectos del esquema impositivo de la agricultura sobre el uso de los recursos, especialmente la tierra, fueron marginales. El impuesto predial o gravámen a las tierras de labor fue escasamente aprovechado, en la medida en que no existe un empadronamiento actualizado de la propiedad agrícola. Además, la estructura de tenencia prevaleciente garantizó la exención de este tributo para una amplia gama de propiedades. Respecto del sistema "bases especiales de tributación" (BET), su reducida recaudación incidió muy poco en la estructura de costos de la agricultura, por lo que su impacto en la utilización de la tierra fue también insignificante. El establecimiento de un esquema BET diferenciado por regiones no incentivó la producción por tipo de suelos ni el mayor aprovechamiento de las tierras sin cultivar, precisamente porque los montos eran una proporción muy baja del valor de la producción de las fincas.

Por el contrario, el gasto público afectó el uso de la tierra a través de un conjunto de programas exitosos, orientados con énfasis a dinamizar la agricultura comercial. El desarrollo de áreas de riego, por ejemplo, benefició a las zonas noroeste y noreste del país, las que en conjunto concentran el 66% de la capacidad total de almacenamiento de agua. Este programa, junto al de apoyo al incremento de la productividad agrícola, absorbió en el cuatrienio 1985-1988, el 40% de

los recursos destinados al desarrollo rural, logrando alterar el patrón de cultivos existente.

Uno de los efectos indirectos del gasto público en estas zonas fue la opción de los ejidatarios y comunidades de arrendar su tierra a pequeños y medianos productores. La dotación de mejores servicios a determinadas áreas, resultado del mayor gasto aplicado, indujo al aumento de la cotización de las tierras de labranza localizadas en los distritos de riego, por lo que el efecto renta se convirtió, para los ejidatarios, en un factor de incremento sustancial de sus escasos ingresos.

La incidencia de la política fiscal agropecuaria en la producción y las estructuras productivas provino, fundamentalmente, del gasto en el sector. Las estimaciones mínimo cuadráticas realizadas dan como resultado la existencia de una correlación positiva significativa entre el gasto del período $t-1$, como variable explicativa del nivel alcanzado por el PIB del sector agrícola en el período t . Esto deriva del apoyo recibido por las distintas regiones a través de las transferencias corrientes y el gasto de capital en la construcción de infraestructura. Al realizar el ejercicio econométrico se comprobó que en los años en que las restricciones de gasto en la agricultura fueron más severas, ello se reflejaba en menores niveles de producción (con rezago de un año), debido sobre todo a la menor habilitación de tierras para la siembra.

Los programas de ampliación del área con riego, fomento a la mayor productividad e investigación tecnológica aplicada beneficiaron la producción de trigo, arroz y oleaginosas. El efecto sobre los cultivos de exportación fue muy importante, en especial en lo que se refiere a algodón, café, tabaco, hortalizas y frutas. El rendimiento promedio de los cultivos comerciales y de exportación fue muy superior al alcanzado por los cultivos tradicionales de temporal, como maíz y frijol, lo que explica la creciente importación de estos últimos.

La preferencia de la inversión pública por en determinadas regiones y estados conformó una estructura productiva diferenciada (cultivos de temporal o de riego) que se asocia inevitablemente al tipo de tenencia de la tierra. Los montos de gasto en inversión se concentraron en el noroeste del país, y los estados de Baja California,

Sonora y Sinaloa absorbieron cerca del 43% de la inversión total en desarrollo rural. A pesar de esto, la eficiencia de este tipo de gestión es dudosa. El costo unitario de la inversión pública por superficie cosechada fue mayor en aquellos estados donde se concentra la producción de cultivos comerciales que en aquellos que producen cultivos básicos para la subsistencia alimentaria.

El efecto del gasto sobre la diversificación de cultivos se combina (y es difícil de aislar) con el efecto precio, originándose cambios de mayor intensidad en la composición de la producción agrícola. En el período 1978-1987 las alteraciones en el patrón de cultivo de los diez principales productos básicos (arroz, frijol, maíz, trigo, ajonjolí, semilla de algodón, cártamo, soja, cebada y sorgo) se produjo en la zona de temporal, especialmente en arroz, trigo y sorgo, mientras que en la de riego destacó solo la soja. En general, las variaciones de la superficie sembrada para la década reportaron tasas del 2% anual, similares a las registradas en el crecimiento del PIB sectorial y de la población.

Las zonas geográficas (como el noroeste, noreste y centronorte) que captaron una mayor proporción del gasto en desarrollo rural, reportaron a su vez una mayor expansión y diversificación de cultivos, lo que se explica por el hecho de que cuentan con tierras de mejor infraestructura que inducen a los productores a utilizarlas de manera más racional, y de acuerdo a las condiciones y aptitudes del suelo, así como del precio interno e internacional computado tanto para los cultivos como para la tierra. Este efecto es más notorio en el caso del sorgo, producto que ha sustituido en magnitudes importantes al cultivo del maíz (véase cuadro 62).

El apoyo de la política fiscal al conocimiento y difusión de la tecnología ha sido una labor que el sector público ha efectuado de manera exclusiva por lo que ha estado sujeta a las posibilidades y restricciones financieras de los presupuestos anuales de la federación. En general, se estima que la investigación silvoagropecuaria ha alcanzado niveles elevados de calidad y ha concentrado más los esfuerzos en la investigación sobre cosechas que en la destinada a la ganadería y al subsector forestal. La investigación ha puesto énfasis, además, en los cultivos de riego y en aquellas áreas de alta

precipitación pluvial cuyos indicadores son muy decisivos ya que en ella se localiza cerca del 40% de la superficie cosechada, el 67% de la producción agropecuaria y el 33% de los agricultores y ganaderos. En términos operativos-institucionales, la investigación tecnológica se realiza en base a 32 programas, desarrollados en 20 centros de investigación y 85 estaciones experimentales.

Cuadro 62

MEXICO: CAMBIOS EN LA SUPERFICIE SEMBRADA. PRINCIPALES CULTIVOS. PERIODO 1978-1987
(En porcentajes)

	Riego	Temporal	Total
Soya	180.0	3.6	110.7
Arroz	7.6	105.1	46.9
Sorgo	13.6	69.6	46.8
Frijol	34.3	41.8	40.8
Trigo	28.4	79.8	35.8
Maíz	0.2	14.8	12.9
Cebada	45.5	-1.7	5.5
Cártamo	-74.9	95.9	-27.1
Algodón	-31.4	-65.3	-35.8
Ajonjolí	0.6	-62.4	-49.8

Fuente: *Econotecnia agrícola*, vol. 7, N° 9, México, D.F., 1989.

El período de crisis que se inició en 1983 provocó que las innovaciones tecnológicas descansaran más en los insumos biológicos que en la mecanización. Esta disminuyó cerca del 10% anual entre 1983 y 1987, mientras que las innovaciones biológicas aumentaron a razón de 12.8%. El uso de fertilizantes aumentó desde 38 kilos por hectárea en el período 1979-1981 a 63 kilos en 1983-1987. Sin embargo, la producción de semillas certificadas disminuyó significativamente, de un índice de 100 en 1980 a 42.1 en 1988. Estas magnitudes no deben ocultar el hecho de que los montos anuales

promedio destinados a la investigación tecnológica en la agricultura representaron sólo el 0.06% del PIB, entre 1982 y 1988.

3. Conclusiones y sugerencias

La situación actual de la agricultura mexicana podría caracterizarse como de estancamiento productivo, lo que le impide responder a los mayores requerimientos alimentarios de la población. Este patrón de consumo se ha distorsionado intensamente y se ha hecho muy sofisticado, lo que ha sido difícil de asimilar para el sector. Los impedimentos estructurales en la dinámica de las zonas rurales se han visto estimulados por el fuerte proceso de descapitalización acaecido en el último quinquenio, en especial por las contracciones de la inversión pública y por la reducida base gravable de la agricultura, que ha coartado los potenciales cambios en el uso de la tierra y en la distribución del ingreso rural. Esta gestión de los instrumentos fiscales ha tenido como consecuencia el progresivo aislamiento de la agricultura respecto de los problemas básicos de la economía global y el debilitamiento de las relaciones con el sector industrial, oferente y demandante. Los complejos hidráulicos desarrollados a lo largo de varias décadas, más que potenciar la autosuficiencia alimentaria han exacerbado la capacidad de importación de alimentos, con el consiguiente perjuicio para el ahorro y reserva de divisas.

El desarrollo de una estructura productiva heterogénea y dicotómica en la agricultura, causada parcialmente por la naturaleza de la gestión fiscal, ha tenido como resultado la relativa ineficiencia de los instrumentos de política macroeconómica para resolver los problemas sectoriales, y ha tendido, por el contrario, a acentuar la etapa crítica. A pesar de que en los últimos 15 años los precios relativos de la agricultura han sido favorables respecto de los no agrícolas, se observa un sostenido deterioro de los estímulos de política hacia ellos, lo que se ha traducido en mermas sustanciales de la rentabilidad y de las posibilidades de reinversión.

La escasa incidencia de la tributación agropecuaria, no sólo como contribuyente a la caja recaudadora fiscal, sino en especial como incentivadora de una mayor equidad en el campo y del uso más

eficiente de la tierra, ha sido resultado de la presión social ejercida por los grandes productores de la agricultura moderna y comercial. La propiedad y el ingreso han sido elementos vedados al gravamen correctivo, aplicándose sobre la producción mediante cuotas fijas y en unidades monetarias no actualizadas, lo que hace a la política tributaria sectorial un elemento más regresivo que neutral en la búsqueda del crecimiento y la estabilidad.

Por su parte, la antigua tendencia paternalista del gasto público aplicado a la agricultura, y el desarrollo de un contexto institucional-burocrático de gran volumen, han estimulado la dependencia del sector respecto de los subsidios y la construcción de infraestructura, retardando el desarrollo de una vocación inversora privada, y concentrando fuertemente los recursos públicos en la gestión administrativa. Dado el peso y la expansión del aparato estatal en las zonas rurales, los montos para la inversión productiva con alcance de mediano y largo plazo han resultado exiguos y tardíos.

No puede disociarse este manejo del instrumental fiscal en la agricultura de la etapa crítica por la que ha transitado el país durante la década de los años ochenta, un período en el que el conjunto de la política macroeconómica se supeditó a las pautas del ajuste. Sin embargo, queda la impresión de que, pese a que la agricultura es un factor importante de recuperación del ritmo general de crecimiento en los últimos años, las variables gasto y tributación se manejaron en función del comportamiento restrictivo al que se sometieron las finanzas públicas y no como impulsadoras eficientes de cambios estructurales y promotoras de avances tecnológicos que convirtieran al sector en un verdadero impulsor de la reactivación, aprovechando las ventajas naturales de sus recursos y el uso social masivo de los productos que genera.

En base a estos criterios, pueden hacerse algunos planteamientos que contribuyan al diseño de medidas alternativas o cuya aplicación podría aumentar la eficiencia de las actuales políticas. Una primera necesidad estriba en la constitución de núcleos endógenos de desarrollo rural menos dependientes del gasto estatal en el sector, lo que podría realizarse trasladando funciones y responsabilidades a los productores, con el propósito de inducir un proceso de capitalización desde la base

que permitiera la reactivación más pronta de la producción y un crecimiento más autónomo de las zonas rurales.

Debería utilizarse la política tributaria como un instrumento de cambio, si los objetivos apuntaran a que los gravámenes incidan no sólo en la recaudación sino también en el uso más eficiente de la tierra. Para lograrlo, sería conveniente crear o modificar el sistema de tributación predial, para lo cual se requiere realizar un catastro en todas las entidades federativas. Este catastro y los gravámenes aplicados a sujetos concretos permitirá fortalecer las finanzas municipales y los programas productivos locales.

Un segundo elemento de política a seguir es la aceleración del proceso de transición hacia un sistema de régimen generalizado de impuesto al ingreso, ampliando la cobertura de contribuyentes y eliminando gradualmente las exenciones que actualmente persisten. La reforma tributaria que comenzó a regir en 1990 parece un instrumento de apertura que permitiría el paso desde el sistema cedular actual al de régimen general. Se observa en dicha reforma, sin embargo, la ausencia de gravámenes progresivos sobre los grandes productores que se encuentran acogidos al régimen de ejidos y comunidades y que están, por lo tanto, exentos de contribuciones. El sistema de flujo de caja que la reforma impone para determinar la base gravable es una fórmula interesante y novedosa para acopiar información sobre la situación financiera en las zonas rurales. Sus resultados podrían ser utilizados para ampliar la base contributiva y la recaudación, así como para racionalizar las exenciones en el pago de los impuestos.

Respecto de la política de gasto público en la agricultura, se sugiere la implementación de una reforma presupuestal que debería contener las siguientes consideraciones:

- a) Reorientar el gasto hacia las áreas de temporal cuya productividad es baja, con el propósito de que la capitalización de las zonas más productivas sea realizada con recursos propios.
- b) Reordenar el presupuesto del sector eliminando ítemes de gasto automático e inercias de asignación en términos temporales. Esto incrementaría la eficiencia de los montos destinados al sector.

- c) Gestionar el gasto por medio de una entidad única que coordine el desarrollo rural y defina las políticas hacia el sector con objetivos y metas homogéneas.
- d) Activar la política de descentralización del gasto público en el sector para obtener un control más eficaz y cercano de su uso y evite la excesiva burocratización. Esto haría posible asegurar el retorno de los recursos a las zonas rurales y/o su reinversión.
- e) Determinar un calendario de ejercicio del gasto, específico para el ciclo de producción agrícola y distinto al patrón que se aplica al resto de los sectores de la economía.
- f) Reorganizar los programas que se ejecutan en el sector agropecuario, con el propósito de reducir el gasto burocrático y ampliar los montos destinados a innovaciones tecnológicas, procurando que los programas y las investigaciones beneficien en mayor proporción a las zonas de temporal donde se localiza la producción de bienes básicos. Para ello, los subsidios al sector agropecuario deberán beneficiar directa e íntegramente a los agricultores de más bajos ingresos que están concentrados en dichas zonas.
- g) Por último, orientar la política de gasto en el desarrollo rural al fomento de una producción que se atenga a las normas ecológicas vigentes para propender a un futuro agropecuario estable y limpio.

G. URUGUAY¹

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 (VAB).

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 proporciona casi el 50% del empleo.

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

En cuanto a capacidad de ahorro, 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, y el ahorro se ha transferido hacia otros sectores.²

¹ Alfredo Picerno, consultor de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, realizó un estudio sobre tributación y gasto público en Uruguay, cuyo resumen fue preparado por dicha División. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la FAO.

² P. Martínez, *El excedente financiero agropecuario del Uruguay*.

El agro provee el grueso de las necesidades de alimentos de la población, aunque existen déficits puntuales 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, cuya participación se redujo en 12 puntos porcentuales durante el período 1970-1986. Esto se asocia con el éxodo de la población y de 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 sus causas principales 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 no ha bastado para alterar significativamente la inercia del estancamiento pecuario, ya sea porque se ha visto autocompensado (expansión de un rubro y sustitución por otro también intensivo en el uso del suelo), o porque no ha sido lo suficientemente intenso. Ultimamente se ha verificado un importante crecimiento en algunos rubros: 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 ven aumentar sus zonas sembradas y son precisamente los más dinámicos. En otros rubros vinculados fundamentalmente al mercado interno (maíz y girasol), los avances en rendimiento han sido poco significativos. En cambio el trigo (el cultivo más importante 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, en lo esencial, la producción agraria uruguaya como un todo no ha tenido cambios en su extensión durante el período en estudio. Existen, por cierto, algunos polos de dinamismo (véase cuadro 63).

Cuadro 63
URUGUAY: INDICADORES TECNICO-ECONOMICOS 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 hás.)	16 989	16 534	16 518	16 025	15 890
Tamaño medio de la explotación (hás.)	195	209	214	234	280
Tractores	24 695	27 856	29 577	32 878	32 599
Superficie mejorada (miles de hás.)	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 hás.)	73	187	263	551	s/inf
Superficie pecuaria fertilizada (miles de hás.)	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*
Exportaciones agropecuarias sobre el total (%)		92.0		84.0	85.0

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

* 1987.

1. Tributación

Se estima que los contribuyentes agropecuarios de distintos impuestos son alrededor de 12 000, quienes cotizan ante la Dirección General Impositiva. Desde el punto de vista de la regulación, la tributación agropecuaria está afectada por normas de tres jerarquías: la Constitución de la República, las leyes, y los decretos y las resoluciones del Poder Ejecutivo y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Por mandato constitucional, le corresponde al Poder Ejecutivo recaudar las rentas y darles el destino que corresponda (Constitución de la República, Art. 168). El marco jurídico impositivo está conformado por las leyes que determinan el funcionamiento de los diversos impuestos y el Código Tributario. El grueso de los tributos que afectan al sector agropecuario son recaudados y fiscalizados por la Dirección General Impositiva. A lo largo del período en estudio, esta tributación ha sufrido una serie de cambios. El más importante fue la Reforma Tributaria de 1979 (Ley 14.948).

Los principales impuestos que afectan al sector son los siguientes:

El *impuesto global a la renta*, 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 gravamen de la renta (presunta o real) que realmente han operado entre 1973 y 1988.

En este impuesto, la renta agropecuaria se determinaba sobre la base de una producción presuntiva de los suelos. Esta era determinada de acuerdo a los precios medios de venta, obteniéndose una "renta bruta" de la que se deducía un 30%, por "gastos de explotación". Así se llegaba a la "renta neta agropecuaria", la que integraba la "renta total" de la persona, y sobre la "renta gravada" se aplicaba una tasa que oscilaba entre 5% y 50%.

El ya derogado *impuesto a la producción mínima exigible* (IMPROME) 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, fue elaborada por la Comisión Nacional de Estudio Agroeconómico de la Tierra (CONEAT), que integran diversas instituciones.

El ingreso bruto, calculado de acuerdo a las distintas productividades y precios y ajustado para cada padrón, determinaba el monto imponible. A la "renta" así obtenida, se le aplicaban tasas por escalonamientos progresivos que variaban entre 28% y 56%. Se podía deducir hasta un 30% del impuesto liquidado por concepto de reinversiones.¹ Sin embargo, la recaudación no alcanzó la importancia que se suponía en un impuesto de esta naturaleza.

El *impuesto a las actividades agropecuarias* (IMAGRO) fue promulgado por Ley 14.948 del 7 de noviembre de 1979, y se le introdujeron modificaciones en 1982, 1984 y 1986.

A diferencia del IMPROME, en el IMAGRO el monto imponible está determinado por la "renta neta presunta", y a ésta se llega deduciendo de la renta bruta los costos en que se haya incurrido para obtenerla, denominados rubros de deducción preceptiva. A estos se agregan las "deducciones condicionadas", que corresponden a rubros de inversión cuya rebaja 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 hás. Originalmente se aplicaban tasas progresivas.

El *impuesto a las rentas agropecuarias* (IRA) surge del Decreto Ley 15.646 del 11 de octubre de 1984 y de la Ley 15.851 del 24 de diciembre de 1986. Es una alternativa al IMAGRO, pero no cubre a todos los contribuyentes, ya que es una tributación que se impone por encima de ciertos niveles de ingreso.

¹ Se exoneraban los predios de menos de 200 hás.

A diferencia del IMAGRO, al gravar las rentas originadas en las actividades agropecuarias propiamente dichas, el IRA incluye también las originadas en rubros distintos a los pecuarios tradicionales (leche, agricultura y granja) y en actividades conexas. La tasa que se aplica a la renta neta calculada es única y fija, y asciende al 30%.

El *impuesto al patrimonio* se implantó por un año en 1964, pero desde 1967 tiene carácter permanente. En la actualidad, la incidencia del sector agropecuario en este impuesto es muy importante, dado el alto peso que tienen los inmuebles rurales en el total de activos gravados.

El monto imponible está constituido por el patrimonio neto gravado, y éste equivale a la diferencia entre el activo y el pasivo fiscalmente ajustados, deducido el mínimo no imponible. La imposición es progresiva. Los pasivos se determinan en forma real y los activos en forma presunta o real, según los ítemes.

La entrada en vigencia de los valores reales base determinó un aumento muy abrupto del valor medio de la hectárea, por lo que se dispuso un procedimiento de transición para aplicar el nuevo sistema. Como los determinantes del activo se calculan a partir del valor de la tierra, este impuesto grava, indirectamente, la tenencia de este activo.

La *contribución inmobiliaria rural* es un impuesto territorial, cuya base imponible está constituida por la propiedad de la tierra. El sujeto pasivo es el propietario y el monto imponible equivale al 100% del "valor real", aplicando tasas únicas; su destino son los departamentos, que se encargan de la recaudación, pero la competencia para su fijación corresponde al gobierno nacional.

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*.

El *impuesto al valor agregado* (IVA) es un tributo indirecto que desde 1987 afecta a los insumos y 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 los insumos,

y existen algunas exoneraciones o aplicaciones de tasa reducida. Se han aplicado mecanismos de devolución del IVA a los productos exportados.

Los impuestos que afectan al comercio exterior, se aplican en dos niveles: gravámenes a las importaciones y detracciones o retenciones a las exportaciones. Los primeros, bajo la forma de aranceles y tarifas, gravan directamente al sector, y se imponen a bienes de capital e insumos. En estos años, su importancia tiende a reducirse. 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 tuvo, en algunos casos, destinos específicos, como por ejemplo financiar el subsidio a los fertilizantes. Sin embargo, los cambios de política han terminado convirtiéndolo, básicamente, en un instrumento para 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 tributos indirectos que afectan el sector son el *impuesto específico interno* (IMESI), que 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. Entre las medidas de políticas macroeconómicas que estimulan, eliminan o neutralizan los efectos de los impuestos agrícolas, pueden mencionarse las siguientes:

- La política cambiaria, que afecta los valores de exportación, y, por lo tanto, determina en buena medida 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 cambiaria más estable y real, con el paréntesis de la ligera sobrevaluación de la divisa acontecida en el bienio 1984-1985.

- La política crediticia, que, 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 1980-1982 se genera un nivel de endeudamiento muy elevado, debido a la combinación de efectos de las altas tasas de interés y la depresión de los precios de los productos.

En cuanto a la política comercializadora, 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 afecta indirectamente el rendimiento de diferentes gravámenes. La fijación administrativa del precio de la carne al productor es el ejemplo más notorio.

En cuanto a la evolución del sistema tributario, los ingresos fiscales sufrieron una reestructuración que significó que los impuestos indirectos ganaron significación frente a los directos. El objetivo es tender hacia una estructura tributaria simplificada, con pocos tributos de base amplia.¹ A nivel del conjunto de la economía, los ingresos tributarios representaron un valor variable del producto bruto que osciló entre un mínimo de 19.1% a 21.9% en 1984 y un máximo del 23.4% a 27.6% en 1988. Los porcentajes dependen de que el PIB se mida a precios de mercado o a costo de factores.

Al revisar la evolución del sistema se observa que la presión fiscal sobre el sector agropecuario ha presentado una tendencia ligeramente decreciente. La presión promedio del primer quinquenio del período fue de 25%, pero en los siguientes seis años descendió a

¹ 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.

20% y en el último quinquenio se ubicó en 21%. La contribución de la recaudación agropecuaria al total de la recaudación mostró una clara tendencia descendente (véase cuadro 64). Debe tomarse en cuenta la caída mencionada y el hecho de que el sector absorbió menos que proporcionalmente la expansión del IVA, en relación al resto de la economía. Los tributos de carácter nacional, que constituyen prácticamente la totalidad de la recaudación en 1973, ceden en importancia en favor de los departamentales, que desde 1979 representan en promedio el 20% de la recaudación. Los impuestos sobre las rentas muestran un techo en su participación 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 en los niveles de precios de los productos, permitió estimar un coeficiente de elasticidad tributaria global y 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 1973-1982, se constata una situación similar que para el conjunto del período, esto es, un buen ajuste de la regresión, una elasticidad de precio de 0.86 significativa y una elasticidad de ingreso de 0.58 no significativa. Por su parte para 1983-1988 los resultados muestran cambios de importancia: 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 progresión en las tasas del patrimonio. Esto es así pues, en tanto existan tasas progresivas, 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 y que los impuestos indirectos internos adquieren mayor importancia.

En términos cualitativos, diversos factores 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. Debe citarse especialmente 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 reflejaran 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.

URUGUAY: RECAUDACION TRIBUTARIA Y PARATRIBUTARIA
(En millones de N\$ de 1978)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
I. Impuesto a las rentas	339.4	382.6	359.1	450.2	500.8	563.8	616.6	868.1
1. De las personas	267.5	220.4	128.4	185.9	183.8	148.7	123.7	199.9
2. De las empresas	131.9	162.2	230.7	264.3	317.0	415.1	492.9	668.2
II. Impuestos al capital	463.2	464.7	480.0	614.2	648.3	686.3	684.4	662.0
1. A la tenencia	285.2	266.2	289.8	416.6	435.0	464.5	409.1	520.6
2. A la transferencia	178.0	198.5	190.2	197.6	213.3	221.8	275.3	141.4
III. Impuestos al gasto	2 384.6	2 595.6	2 691.3	2 742.9	2 988.8	3 110.8	3 143.8	3 472.5
1. Genéricos	1 323.6	1 540.8	1 537.6	1 648.7	1 751.6	1 878.6	1 908.8	2 149.0
2. Específicos	1 060.9	1 054.8	1 153.6	1 094.3	1 237.2	1 232.2	1 234.9	1 323.4
IV. Impuestos al comercio exterior	809.0	568.1	389.8	571.5	685.7	619.5	1 038.5	1 111.5
1. Importación	352.2	343.3	360.1	558.8	673.6	606.3	1 028.4	1 109.5
2. Exportación	456.8	224.7	29.7	12.7	12.1	13.1	10.1	2.0
V. Aportes al Banco de Previsión Social	2 059.4	1 928.5	1 797.8	2 073.1	1 953.1	2 240.8	2 212.2	1 791.5
VI. Otros	405.0	357.5	406.0	502.3	452.7	438.6	366.2	305.3
VII. Subtotal	6 520.5	6 296.9	6 123.9	6 954.2	7 229.4	7 659.7	8 061.6	8 210.9
VIII. Devolución de impuestos, reintegros, etc.	0.0	0.0	-292.1	-570.3	-545.1	-526.7	-429.7	-540.9
IX. Total neto	6 520.5	6 296.9	5 831.8	6 383.9	6 684.3	7 133.0	7 631.9	7 670.0

Cuadro 64 (conclusión)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
I. Impuesto a las rentas	672.4	476.1	501.4	310.1	360.3	388.9	505.0	564.0
1. De las personas	46.9	18.4	41.3	30.5	61.9	42.1	51.6	61.1
2. De las empresas	625.5	457.7	460.0	279.7	298.5	346.8	453.5	502.9
II. Impuestos al capital	776.1	731.9	670.1	476.0	600.9	711.7	895.0	887.9
1. A la tenencia	602.1	641.7	610.7	400.3	537.5	639.0	753.3	753.3
2. A la transferencia	174.0	90.1	59.4	75.7	63.5	72.7	141.7	134.7
III. Impuestos al gasto	3 755.0	3 074.4	2 708.1	2 803.5	3 140.7	3 281.9	3 776.1	4 759.0
1. Genéricos	2 404.1	1 905.4	1 529.4	1 609.8	1 762.9	1 855.4	2 159.5	2 486.8
2. Específicos	1 350.9	1 168.9	1 178.7	1 193.6	1 377.8	1 426.5	1 606.6	2 272.2
IV. Impuestos al comercio exterior	953.0	656.2	736.3	623.3	619.8	796.4	798.8	818.1
1. Importación	952.1	656.2	435.7	517.5	566.9	733.8	764.1	780.8
2. Exportación	0.8	0.0	300.6	105.8	53.0	62.6	34.7	37.3
V. Aportes al Banco de Previsión Social	1 744.2	1 712.1	1 770.3	1 595.2	1 809.0	2 078.7	2 331.4	2 443.6
VI. Otros	273.5	287.1	246.1	154.2	156.8	227.0	278.7	295.4
VII. Subtotal	8 174.2	6 937.7	6 632.2	5 962.3	6 687.7	7 484.6	8 575.0	9 768.0
VIII. Devolución de impuestos, reintegros, etc.	- 611.4	-554.8	-456.6	-398.9	-322.0	-335.7	-391.4	-457.3
IX. Total neto	7 562.8	6 382.8	6 175.7	5 563.4	6 365.7	7 148.9	8 183.5	9 310.7

Fuente: Elaborado por el autor con información del Banco Central del Uruguay, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Dirección General Impositiva, entre otras instituciones.

URUGUAY: ESTIMACION DE LA RECAUDACION PROVENIENTE DEL SECTOR AGROPECUARIO
(En millones de N\$. de 1978)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
I. Impuesto a las rentas	185.3	174.1	104.4	151.7	165.1	132.3	109.2	179.9
1. De las personas	185.3	174.1	104.4	151.7	165.1	132.3	109.2	179.9
2. De las empresas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
II. Impuestos al capital	182.5	224.1	205.2	248.2	257.7	240.1	236.9	188.6
1. A la tenencia	77.8	90.1	87.2	125.4	130.7	111.1	85.9	106.1
2. A la transferencia	104.7	134.0	118.0	122.8	127.0	129.0	151.0	82.4
III. Impuestos al gasto	248.6	268.8	263.4	240.7	230.8	234.0	219.5	157.1
1. Genéricos	158.6	176.1	165.1	144.4	148.1	163.0	148.6	85.2
2. Específicos	90.0	92.7	98.3	96.4	82.7	71.1	70.9	71.8
IV. Impuestos al comercio exterior	526.5	294.8	101.9	82.3	73.1	65.8	64.8	55.3
1. Importación	70.6	70.6	72.6	69.6	61.0	52.6	54.7	53.3
2. Exportación	455.8	224.2	29.3	12.7	12.1	13.1	10.1	2.0
V. Aportes al Banco de Previsión Social	52.7	68.7	51.7	61.7	62.2	70.0	67.7	9.5
VI. Otros	3.9	3.5	4.4	4.8	4.7	4.5	3.7	3.1
VII. Subtotal	1 199.5	1 034.0	731.0	789.6	793.5	746.7	701.8	593.4
VIII. Devolución de impuestos, reintegros, etc.	0.0	0.0	-35.6	-47.7	-37.6	-38.7	-30.7	-22.9
IX. Total neto	1 199.5	1 034.0	695.4	741.9	755.9	708.0	671.1	570.5

Cuadro 65 (conclusión)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
I. Impuesto a las rentas	28.1	1.1	0.3	11.2	107.4	132.2	169.5	164.8
1. De las personas	28.1	1.1	0.3	0.1	35.3	17.2	31.0	39.5
2. De las empresas	0.0	0.0	0.0	11.1	72.1	115.0	138.6	125.3
II. Impuestos al capital	186.1	157.0	152.2	139.8	174.4	232.2	368.5	349.6
1. A la tenencia	117.4	113.5	100.0	71.9	117.8	168.7	286.2	278.2
2. A la transferencia	68.7	43.5	52.2	67.9	56.6	63.5	82.3	71.4
III. Impuestos al gasto	174.6	157.7	199.0	213.6	220.5	176.2	170.9	188.6
1. Genéricos	93.4	83.8	105.8	111.1	117.3	96.4	93.3	100.4
2. Específicos	81.2	73.9	93.2	102.6	103.2	79.8	77.6	88.2
IV. Impuestos al comercio exterior	60.5	54.0	367.1	176.1	124.7	119.3	89.7	98.7
1. Importación	59.6	54.0	66.5	70.4	71.7	56.7	55.1	61.4
2. Exportación	0.8	0.0	300.6	105.8	53.0	62.6	34.7	37.3
V. Aportes al Banco de Previsión Social	1.9	0.2	34.6	36.2	42.1	36.8	74.1	77.6
VI. Otros	2.7	2.9	2.4	1.5	1.6	2.3	2.8	3.0
VII. Subtotal	453.9	372.9	755.7	578.4	670.7	699.0	875.6	882.3
VIII. Devolución de impuestos, reintegros, etc.	-21.0	-26.1	-106.3	-67.1	-57.4	-76.4	-95.7	-115.3
IX. Total neto	432.9	346.9	649.5	511.3	613.4	622.6	779.9	767.0

Fuente: Elaborado por el autor con información del Banco Central del Uruguay, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Dirección General Impositiva, entre otras instituciones.

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. Gasto público

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; realización de planes y programas de sanidad animal y vegetal; construcción de infraestructura vial, y puesta en marcha de diversos programas de desarrollo. En su origen, algunos de estos programas tenían cierta autonomía, pero posteriormente se incorporaron a la estructura formal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y han operado básicamente apoyados en el crédito y la asistencia técnica fiscal.

La regulación normativa del GPA 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 Presupuestaria, desempeñan un papel central. En cuanto a su ejecución, los principales agentes e instituciones son los siguientes:

- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca: tiene funciones relativas a la generación y transferencia de tecnología, y es contralor del funcionamiento de buena parte del marco de regulaciones del Estado en su relación con el sector.

- 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 en el apoyo a los nuevos propietarios.

- Banco de la República Oriental del Uruguay: es el banco comercial del Estado, y tiene una importancia significativa en la plaza uruguayana. Administra el crédito oficial.

- Universidad de la República: forma cuadros técnicos y realiza actividades de extensión y generación de tecnología.

Las mayores dificultades en la ejecución del GPA tienen que ver con el conjunto del gasto fiscal, aunque pueden adquirir ribetes propios en función de la especificidad de las actividades del agro. Su comportamiento ha sido irregular durante el período, manteniéndose en un rango de entre el 3% y el 7% del valor agregado bruto subsectorial. El período de mayor expansión fue entre 1981 y 1983, cuando se alcanzó el 6.6%. La imputación sectorial, aunque primaria, confirma que en términos agregados el grueso corresponde a la actividad pecuaria.

Los gastos pueden clasificarse en corrientes y de capital. En los primeros se incluyen los salarios, y entre los de capital, los más importantes son los de inversión en desarrollo de infraestructura para los servicios al sector.

Puede apreciarse también la alta participación del componente de gastos corrientes en el total, 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 cuadro 66).

Al estimar la estructura funcional del GPA, se encuentran situaciones diferentes, según los períodos. Los rubros de mayor importancia son los siguientes: actividades de contraloría y administración de servicios y programas de sanidad animal, que representan casi el 50% del gasto total; las actividades de colonización y servicios a la producción propiamente tales. La elaboración de políticas y estadísticas, representa siempre un bajo porcentaje del gasto total, y a lo largo del período se reduce en un 50%, términos relativos. El gasto en materias forestales ocupa una fracción ínfima. También se reduce la importancia del subconjunto de actividades referidas a la generación y transferencia de tecnología, a la elaboración de políticas y estadísticas y al funcionamiento de planes de desarrollo, que son las que suponen una intervención directa estatal más marcada. Por el contrario, se expanden las partidas destinadas principalmente a los

programas de sanidad animal y se mantienen las de colonización y servicios.

Cuadro 66

URUGUAY: EVOLUCION DEL GPA
(En millones de nuevos pesos)

	Corrientes						Capital		Total
	Salarios		Otros		Subtotal				
	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	703.4	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

Fuente: Banco Central del Uruguay y Oficina de Planificación y Políticas.

Por su parte, la evolución del gasto sectorial en términos relativos al producto agropecuario muestra una ligera tendencia decreciente. La excepción está constituida, como ya se dijo, por el período 1981-1983 en que convergen una notable expansión del gasto y un 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 abordadas en el punto correspondiente. Los subsidios a los precios de los insumos han beneficiado principalmente a los fertilizantes, según lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Agropecuario. Este apoyo 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 como el transporte (a través de las líneas ferroviarias de la Administración de Ferrocarriles del Estado), el almacenaje de granos, la electricidad rural, y otros de apoyo a la producción (aplicación aérea de agroquímica, control y análisis).

Al establecer las tarifas de estos servicios, no se han considerado subsidios explícitos significativos. Lo que se puede constatar, según el período que se analice, es que ellas no cubrirían cabalmente los costos, lo que en la práctica implica una suerte de subsidio encubierto.

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 el 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, en 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.

El estímulo 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 operó globalmente, 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 a las exportaciones no tradicionales, como granos, aceites, lácteos y lanas. Estas medidas operaron hasta 1982. También funcionó un mecanismo de devoluciones de impuestos indirectos a la exportación.

Por último, es interesante revisar lo 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 cuadro 67). Durante el primer subperíodo (1973-1980), las tasas del crédito resultaron negativas en términos reales, favoreciendo al sector. Sin embargo, el retraso cambiario fue desfavorable, y llegó a un punto culminante durante el trienio 1980-1982. En síntesis, lo que se observa es una tendencia clara a reducir los efectos discriminatorios entre sectores de la economía, de forma tal que si ellas ocurren son más bien marginales.

Cuadro 67

URUGUAY: 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	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	2.0	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	

Fuente: Dirección General Impositiva.

Como hipótesis global, se puede señalar que entre 1973 y 1988 se consolida lo que en líneas generales se ha llamado el tránsito de un modelo "intervencionista-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 inversión.

Desde el punto de vista de la magnitud absoluta del GPA, puede señalarse que hasta finales de la década de los años setenta se produjeron claros avances en el sentido de los objetivos planteados y en particular en la disminución del gasto total. 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, explica gran parte del aumento observado en el bienio 1981-1982. Esto va aparejado a fuertes déficit en la gestión corriente, expansión del gasto interno, aumento de significación en el volumen de intereses por concepto de deuda (incluido el denominado parafiscal, que se origina en el pago del servicio de deuda por la operación de compra de carteras y asistencia financiera para los programas de vivienda) y se refleja también en el gasto sectorial.

Tras el ajuste entre 1983-1984 y junto con la recuperación del producto nacional verificada a partir de este último año, se expandieron nuevamente los gastos, aunque de manera más atenuada. Esta situación también se refleja en el gasto sectorial.

Para juzgar la eficiencia y eficacia del GPA, hay que considerar un conjunto de factores. Primero, 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. 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.

Una tercera cuestión que corresponde rescatar es el problema de los denominados "ingresos extrapresupuestarios", un área de recursos significativos, en algunos casos puntuales, que ha sufrido variantes en el período en estudio y cuya regulación no está completa.

Es importante consignar que, a la luz de los nuevos enfoques que se le han dado al modelo económico, la asociación entre gastos y recaudación tributaria se va haciendo cada vez más débil, y en muchos casos es de hecho inexistente. Si bien es probable que exista cierto patrón similar entre la evolución del producto recaudado, 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, con el gasto sectorial sucede también 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 un mayor dinamismo en el período bajo análisis (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: la 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; el desarrollo de actividades de generación y/o adopción de tecnología en forma endógena al complejo; el creciente desarrollo exportador, aunque en algunos casos el mercado interno continúa desempeñando un papel

importante, con apoyos estatales en la búsqueda de mercados y en la 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 recalcarse 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 en forma de financiamiento, reintegros, devoluciones de impuestos, etc., han operado de manera global en este mismo sentido.

Los impuestos a la renta sobre base ficta han mostrado, en la fase agrícola del complejo, una menor presión relativa. 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 aquélla que grava los precios de los productos del sector y que ha sido muy relevante en algunos años del período en estudio, consiste en un tributo que actúa de manera indiferenciada. Esto hace imposible focalizar los efectos, diluyéndose muchas veces la acción del impuesto.

Desde el punto de vista del gasto sectorial, su incidencia parece haber sido menos relevante que en el caso de la tributación, aunque no puede dejar de señalarse el efecto que ha tenido en algunos rubros, a nivel de tecnología de producción. Es el caso, por ejemplo, de la lechería, donde se recogen 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 determinante en la desaparición de predios. Seguramente habrá sido para algunos tipos de productores y/o de producciones, un factor de agudización del proceso de descomposición de sus unidades productivas, pero no la causa 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 climáticos no reconocidos en IMPROME/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 que frenaron el cambio tecnológico y resultaron más importantes que la propia tributación. El aumento de la productividad, que haría 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, parecería que operan las restricciones señaladas en la parte anterior.

De esta forma, las limitaciones a la innovación tecnológica no se superan porque la presión tributaria induzca al empresario a la tecnificación. El tipo de gravámenes contemplados en el IMPROME e IMAGRO son efectivos cuando el proceso de tecnificación ya se ha desatado. En estas condiciones, a lo que se presiona es a una renovación generalizada. La tributación finalista puede contribuir, pero en un marco de condiciones generales más favorables y que estimulen este tipo de proceso.

3. Conclusiones y sugerencias

La evolución del sistema tributario en el período muestra un efectivo manejo de la imposición finalista, orientado teóricamente a estimular

el incremento de la productividad, por la vía del cambio técnico y 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, por las propias limitaciones de la tributación finalista, la alta significación de los impuestos indirectos, 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 interesa señalar es que, si bien la tributación directa ha aumentado su participación en el total recaudado, la indirecta continúa teniendo una participación alta. Esto es importante, ya que a veces distorsiona el efecto de los impuestos directos, afectando las conclusiones y sugerencias que puedan extraerse de esta experiencia.

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 puede potencialmente incrementar el gasto. El bajo rendimiento del sistema tributario en los momentos de recesión puede asociarse con la baja participación de los impuestos al capital en el total recaudado.

En cuanto al gasto público y sus vínculos con la tributación, se observa que mientras esta última reduce su porcentaje en la recaudación total, el primero mantiene su proporción, y 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: estimular la producción y la productividad; coadyuvar a la redistribución del

ingreso; contribuir a la modificación del régimen de tamaño y tenencia de las explotaciones agropecuarias, y participar en el financiamiento del sector público. El desafío consiste en lograr el último objetivo, armonizándolo con las posibilidades reales de la tributación en relación al primero y al segundo.

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

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

El diseño de un sistema tributario sectorial más simplificado y coherente que el actual es un objetivo pendiente, a pesar de los múltiples esfuerzos realizados hasta ahora. Resulta obvio que aquí hay dos aspectos relacionados: una mayor simplicidad de la tributación contribuirá potencialmente a su mayor coherencia. Cuando hablamos de coherencia, aludimos tanto a la estructura interna de la tributación agropecuaria como a su relación con las restantes políticas, globales o 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 los proyectos locales o regionales de desarrollo con un sistema tributario fuertemente centralizado.

Desde el punto de vista de la mayor eficiencia del gasto, hay que tener presente dos áreas: la primera es la tecnología, en que recientemente se han emprendido acciones de envergadura que tienden a dotar al subsistema de generación de un marco institucional y asignaciones financieras más adecuadas. Se cuenta con un nuevo contexto legal, sancionado en el parlamento, que regula estos aspectos.

La segunda se refiere a la eficiencia y eficacia en la asignación y ejecución del gasto. Para ello se requiere una ampliación de cobertura y una profundización y evaluación de programas y actividades.

III. INFORME FINAL DE LA MESA REDONDA SOBRE TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA

INTRODUCCION

La Mesa Redonda sobre tributación agrícola y gasto público agrícola, fue organizada por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, la Dirección de Análisis de Políticas de la FAO en Roma, y la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. El evento se llevó a cabo en la Sede de la Oficina Regional de la FAO entre el 3 y el 5 de Octubre de 1990.

En la mayor parte de los países de la región, la agricultura ha venido realizando desde épocas muy tempranas un sustantivo aporte al proceso de desarrollo global, generando excedentes que han permitido financiar la expansión de los otros sectores de la economía. La necesidad de asegurar a su vez el crecimiento del sector agrícola ha llevado a los gobiernos a diseñar y poner en práctica políticas que canalicen hacia el agro los recursos necesarios para continuar contribuyendo al desarrollo económico.

Para este análisis resulta muy importante examinar en forma especial aquellas políticas e instrumentos que tienen que ver directamente con el sector, como es el caso de la tributación y el gasto público agrícola. El conocimiento sobre estos temas resulta escaso y fragmentario. Por ello, se resolvió emprender una investigación acerca de sus características y modalidades en un grupo de países seleccionados de América Latina.

En relación al sistema impositivo la investigación puso énfasis en establecer las principales características y la evolución experimentada por la política hacia el sector en los últimos quince años, el peso relativo y absoluto de las recaudaciones tributarias provenientes de la agricultura, el análisis de los instrumentos impositivos más utilizados, las bases gravables, el tipo de contribuyente y los aspectos más relevantes vinculados a la gestión institucional.

El análisis comprendió la situación previa a la crisis, los años de la crisis misma, y el período siguiente, en el que se aplican en todos los países, programas y políticas de ajuste para resolver la situación de fuertes desequilibrios internos y externos.

El propósito del análisis fue identificar los factores que mayor incidencia tienen sobre la tributación en los últimos quince años, el grado de aplicación efectiva de la política tributaria y su relación con el desarrollo del sector.

En cuanto al gasto público agrícola, el estudio se orientó a conocer su importancia, sus características más salientes y su evolución, teniendo como marco de referencia la gestión de la política fiscal global asociada al ajuste económico. Se puso especial énfasis en el análisis del efecto que han tenido sobre el desarrollo del sector las variaciones de gastos de capital y de gasto corriente, así como la reducción, eliminación o cambios de orientación de los diversos tipos de subsidios y en especial los destinados al crédito, inversión en construcciones, plantaciones, compra de maquinarias, equipos e insumos.

Finalmente, el estudio se orientó al análisis de las distintas experiencias nacionales, con el propósito de obtener criterios y enseñanzas útiles para la formulación, ejecución y perfeccionamiento de los instrumentos de la política fiscal agropecuaria, y como una forma de apoyar los esfuerzos de las autoridades de los países por imprimir mayor dinamismo a sus agriculturas y contribuir de este modo a reactivar sus economías.

Los principales objetivos de la Mesa Redonda fueron:

- Examinar las experiencias nacionales concretas en cuanto a los aspectos conceptuales y operacionales más destacados de la tributación y el gasto público agrícola, así como su importancia dentro de la política fiscal.

- Analizar la incidencia y los efectos combinados de dichos instrumentos de política sobre el comportamiento del sector, en

especial sobre los aspectos productivos, la rentabilidad de la economía agrícola y la calidad de vida de los actores sociales involucrados.

- A partir de la comparación de experiencias nacionales concretas, facilitar el intercambio de opiniones y reflexiones útiles para la formulación, diseño y gestión de políticas tributarias y de gasto público.

- Analizar la evolución de las dichas políticas en los períodos de la precrisis, crisis y ajuste económico, los cambios ocurridos y sus efectos sobre el desarrollo agrícola.

El programa de trabajo se realizó de acuerdo al siguiente esquema:

- Inauguración de la Mesa Redonda, con intervenciones del señor Rafael Moreno, Subdirector General, Representante Regional de FAO para América Latina y el Caribe, y del señor Maximiliano Cox, Subsecretario del Ministerio de Agricultura de Chile.

- Exposición introductoria de alcance regional, a cargo del Director de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, señor Luis López Cordovez, luego de lo cual se abrió el debate para intercambio de opiniones y comentarios.

- Exposición sobre gasto público agrícola realizada por el señor Luis Gómez Oliver, oficial regional de FAO en planificación agrícola, seguida del correspondiente tiempo para debates y comentarios.

- Exposición sobre tributación agrícola a cargo del señor César Morales, oficial de asuntos económicos de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, seguida también de un tiempo para debates y comentarios.

- Formación de Grupos de Trabajo para examinar por separado los temas de gasto público y de tributación agrícola.

- Presentación de informes de trabajo por grupos.

Se sometió a la Mesa Redonda un conjunto de documentos sobre tributación y gasto público en la agricultura de América Latina, preparados por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, con el propósito de entregar los elementos necesarios para provocar y apoyar el debate. Los documentos incluían un estudio de alcance regional y seis resúmenes de estudios de casos preparados a partir de trabajos elaborados por consultores. Los países estudiados fueron Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México y Uruguay.

Participaron especialistas de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. A ellos se sumaron representantes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), y funcionarios de la Dirección de Análisis de Políticas de la FAO en Roma, de la Oficina Regional de la FAO en Santiago, de la CEPAL y de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

El Director de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Luis López Cordovez, actuó como coordinador general. Los debates fueron moderados por las siguientes personas:

Intervención Introdutoria: Luis López Cordovez (FAO)
Intervención sobre Gasto Público: Emiliano Ortega (CEPAL)
Intervención sobre Tributación: Juan Carlos Lerda (CEPAL)
Trabajo del Grupo de Gasto: Jesús Bejarano (Colombia)
Trabajo del Grupo de Tributación: Pedro Olmos (Uruguay)

La Secretaría de la reunión fue asumida por el equipo técnico de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

Sesión inaugural

La reunión fue inaugurada por el señor Rafael Moreno, Subdirector General de la FAO, Representante Regional para América

Latina y el Caribe, y el señor Maximiliano Cox, Subsecretario de Agricultura del Gobierno de Chile.

Hizo uso de la palabra primeramente el señor Moreno quien destacó la importancia de los temas a ser examinados por la Mesa Redonda y el interés de los mismos para la FAO. Puso de relieve lo fructífero que resulta para los especialistas de los distintos países el intercambio de experiencias nacionales sobre aspectos de política fiscal agrícola, sobretodo examinados a la luz de los profundos cambios ocurridos en el escenario de América Latina en los últimos años.

Destacó los principales planteamientos formulados en el Plan de Acción de la FAO presentado en Brasil en 1988, llamando la atención sobre la necesidad de revertir el sesgo desfavorable a la agricultura que tradicionalmente ha caracterizado, por diversas razones, las políticas de desarrollo, y tomar debidamente en cuenta las tendencias al deterioro del medio ambiente. Puso de relieve la necesidad de reestructurar el aparato público frente a la propensión a reducir su tamaño que se ha dado prácticamente en todos los países de la región.

El señor Moreno se refirió también al apareamiento de nuevos agentes sociales y actores económicos, como consecuencia del proceso de modernización desigual de la agricultura y de los impactos que en su desarrollo han tenido los acontecimientos vividos en esta última década. Interesa en particular, dijo, la situación de los sectores más marginados, así como analizar también el crecimiento de las exportaciones no tradicionales y el papel que le compete al Estado en este nuevo contexto, en términos de captar nuevos excedentes para canalizarlos hacia objetivos de desarrollo.

Subrayó luego que uno de los principales motivos de la reunión es buscar respuestas adecuadas acerca de cómo revertir las tendencias desfavorables a un desarrollo equilibrado del sector. Ello implica, necesariamente, discriminar en favor de los sectores marginados del progreso, y examinar las diferentes experiencias de los países en cuanto al papel del sector público en la actual situación. Se requiere evitar que la agricultura continúe siendo el receptáculo de la pobreza. En este contexto se inscribe el debate y el análisis acerca de la

contribución de la política tributaria y de gasto público para el sector.

Por su parte, el señor Cox hizo algunas consideraciones respecto de la política tributaria y de gasto público para la agricultura en el caso específico de Chile. Señaló que dentro de las políticas gubernamentales era prioritario desplegar todos los esfuerzos posibles para corregir la regresividad en los regímenes tributarios existentes. Para ello, señaló, el gobierno estaba empeñado en la implementación de la reforma tributaria y se proponía estudiar en detalle la forma de mejorar los mecanismos de recaudación y fiscalización. Destacó asimismo el alcance de las medidas adoptadas para reducir y limitar el régimen de renta presunta a productores pequeños y medianos, los procedimientos para actualizar permanentemente los avalúos fiscales de los predios, y las iniciativas para aumentar las recaudaciones por concepto del impuesto al valor agregado (IVA), a fin de obtener recursos para el pago de la deuda social. El señor Cox puso de relieve la importancia de adoptar criterios y procedimientos adecuados para asegurar la devolución del IVA a los pequeños productores, beneficiando de este modo a un gran número de campesinos, y en último término insistió en las diversas acciones encaminadas a contener drásticamente la evasión en el pago de impuestos.

Otro aspecto de gran trascendencia abordado por el señor Cox, se refiere a la necesidad de dinamizar el desarrollo de la agroindustria de forma compatible con la reducción de las desigualdades en la distribución del ingreso y la preservación del medio ambiente. Finalmente el señor Cox mencionó las principales líneas de acción del gobierno en materia de políticas, que son el fortalecimiento del gasto social y el mejoramiento de la capacidad productiva de los productores, en especial de los más pequeños y los más pobres.

Clausura

El señor Rafael Moreno, Subdirector General de FAO, Representante Regional para América Latina y el Caribe, agradeció a los participantes a la Mesa Redonda sus valiosas contribuciones a la reunión, destacando la importancia y trascendencia del esfuerzo analítico realizado por los especialistas de los países y por el personal

técnico de la FAO, la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO y de CEPAL que participaron en este evento.

El señor Moreno destacó la utilidad que reviste para los países de la región este tipo de reuniones técnicas. Señaló que ésta, en particular, es de gran importancia por la contribución que significa al conocimiento de las diferentes experiencias nacionales sobre tributación y gasto público para la agricultura. Destacó la incidencia que este tipo de políticas públicas tiene en el proceso de desarrollo de la agricultura bajo las actuales circunstancias. Se refirió asimismo a la necesidad de establecer vínculos más permanentes de cooperación, entre los técnicos y especialistas en tributación y gasto público agrícola, para lo cual ofreció la decidida colaboración de la FAO.

DESARROLLO DE LA REUNION

(Versión resumida de las exposiciones del Sr. Luis López Cordovez, y de los Sres. Luis Gómez Oliver y César Morales)

A pesar de que son temas ya bien conocidos el origen, manifestaciones y consecuencias de la crisis tan profunda y generalizada que ha afectado a todos los países de la región en la última década, cabe destacar algunos aspectos relevantes que inciden sobre la política fiscal. En primer término, el ajuste implicó para la región en su conjunto reducir violentamente su déficit en cuenta corriente, de alrededor de 40 mil millones de dólares a unos 20 millones de dólares entre 1982 y 1984. Desde entonces los países buscan persistentemente disponer de superávit comerciales.

En segundo término, es importante recordar que el ajuste estuvo orientado a restringir el consumo mediante la caída del gasto fiscal y de los salarios reales; aumentar el ahorro elevando las tasas de interés; ajustar la tasa de cambio real para promover exportaciones y desalentar importaciones; modificar en la misma dirección la política comercial mediante la reducción de aranceles e incremento de los incentivos a las exportaciones. Todo ello dentro de un contexto de mayor apertura de

las economías, de liberalización de los controles de precios y de esfuerzos por contener la inflación.

Finalmente es importante recordar las características recesivas del ajuste, que ha impuesto fuertes costos sociales. Entre 1982 y 1989 las transferencias netas regionales de recursos al exterior alcanzaron a unos 200 mil millones de dólares, lo que ha significado una carga financiera tremenda sobre el gasto fiscal. Prácticamente el 80% del endeudamiento de los países fue asumido como deuda oficial, y su servicio alcanza a unos 25 mil millones de dólares por año. De acuerdo a los estudios de la CEPAL, se puede apreciar el efecto combinado de las políticas de ajuste en el hecho que el producto real regional por habitante en 1989 es inferior en 13% al alcanzado en 1980, retroceso enorme, pero que no refleja cabalmente el deterioro de las condiciones de vida sufridas por amplios grupos de población. El término "década perdida" fue acuñado para ilustrar la magnitud del deterioro económico y social registrado en la región en los años ochenta.

En este cuadro, la política fiscal ha adquirido una gran importancia dentro del conjunto de instrumentos de política de que disponen los gobiernos frente a objetivos disímiles, tales como crecer y estabilizar las economías, atender el servicio de la deuda y lograr una mayor justicia social. Para ello, los países han buscado reacomodar su política fiscal a través de variados esfuerzos por mejorar la asignación y calidad del gasto público y por introducir reformas en sus sistemas tributarios, con el fin de aumentar los ingresos fiscales.

Como parte de estos esfuerzos ha surgido en los países de la región la tendencia a que los sistemas tributarios nacionales tengan pocas pero amplias bases imponibles y tasas tributarias bastante uniformes, en contraposición al sistema anterior que se caracterizaba por muchas pero restringidas bases imponibles y por múltiples tasas nominales. Al respecto, se argumenta que la adopción de bases amplias es un paso importante en favor del logro de objetivos relacionados con una mayor equidad imponible y de simplificar la administración tributaria y de aumento las recaudaciones.

En relación a las repercusiones de la crisis y el ajuste sobre la agricultura, es necesario comentar brevemente la orientación de las estrategias de desarrollo que regían en la mayoría de países de la región antes de la crisis. Dichas estrategias favorecieron la industrialización sustitutiva de importaciones y estuvieron orientadas al mercado interno. Por otra parte, el manejo macroeconómico diseñado para facilitar la industrialización significó transformar la política comercial en el instrumento más poderoso para ese fin, apoyado por las políticas cambiaria, monetaria, fiscal y de precios. Mientras tanto, la política fiscal financió la infraestructura física y educativa requerida por la industrialización y la prestación de los servicios técnicos y sociales complementarios.

El manejo macroeconómico estuvo por tanto sesgado en contra de los bienes transables internacionalmente. Dado que gran parte de la producción agrícola tiene estas características, dicho sesgo resultó negativo para el sector. A través de ajustes persistentes en los precios relativos se captaron recursos que se transfirieron al resto de la economía, y en especial a la industria, para facilitar su acumulación. Requisito importante en dichas estrategias era mantener bajos los precios de los alimentos dada su relevancia en la determinación de los salarios y en la evolución del consumo y del empleo.

Las orientaciones y decisiones de política macroeconómica estuvieron acompañadas por una evidente preocupación para evitar las repercusiones negativas que el sesgo macroeconómico podría tener sobre la rentabilidad de la agricultura, por cuanto la pérdida de dinamismo de esta actividad se podría reflejar en aumentos de los precios de los alimentos. Por ello, se buscó a través de diversos medios incorporar progreso técnico a la agricultura para obtener de este modo aumentos de productividad que permitieran reducir costos y así mantener bajos los precios de los alimentos.

Estas preocupaciones, junto con las presiones ejercidas por diversas asociaciones y representaciones de los productores agrícolas, condujeron al diseño y aplicación de un conjunto complejo de políticas, que compensaron con diverso grado de eficiencia, según países o períodos de tiempo en cada país, las distorsiones y los efectos más indeseados de las políticas macroeconómicas.

Surgieron así medidas para abaratar los costos de producción: una tributación directa reducida, rebajas de tarifas nominales a los insumos y bienes intermedios importados, acceso a créditos con tasas de interés subsidiadas, inversiones públicas en el ámbito rural, legislación laboral flexible y permisiva, subsidios a la producción y formulación y ejecución de programas de desarrollo rural integral. Este conjunto de medidas condujeron a los cambios y progresos relevantes que caracterizaron al desarrollo agrícola de los años sesenta y setenta.

En los hechos, las políticas agrícolas sustentadas básicamente en el gasto público, repercutieron en forma positiva sobre el comportamiento productivo de la agricultura, cuyo crecimiento estuvo influido además, por el dinamismo de la demanda interna. Entre 1970 y 1980 la economía latinoamericana creció a un ritmo del 5.8% por año; la industria aumentó al 6.3% anual y la agricultura logró un destacado crecimiento del 3.8% por año. Cabe tener presente que el ritmo de crecimiento de la agricultura regional llevó a ser bastante próximo a la meta establecida en la estrategia para la tercera década del desarrollo de las Naciones Unidas, que la estableció en torno al 4 y 4.5% de aumento por año.

El patrón de crecimiento de la agricultura regional, fuertemente influenciado por la política fiscal, resultó muy costoso para el Estado e implicó el continuo accionar de fuerzas económicas contrapuestas. Era insostenible de modo indefinido y contribuyó al sobredimensionamiento del aparato público agrícola encargado de aplicar y administrar dicho patrón de crecimiento sectorial.

La crisis y el ajuste y en particular las medidas introducidas en la política fiscal, desmembraron en diverso grado dicho patrón o lo alteraron significativamente. Los indicadores disponibles a comienzos de la segunda mitad de los años ochenta, señalaban que se habían eliminado los subsidios indirectos a las importaciones de bienes intermedios e insumos para la agricultura; desaparecieron los subsidios al costo del dinero, al abolir las tasas negativas de interés; se revisaron privilegios tributarios; se alteró la estructura, intensidad y selectividad de los subsidios directos a la producción; se contrajeron las inversiones

públicas agrícolas y se recortó el gasto público corriente en la agricultura.

Las repercusiones negativas de la crisis y del ajuste recesivo en la agricultura fueron relativamente menores que en la industria, como lo refleja el comportamiento productivo de ambos sectores. Durante 1980-1989 el producto agrícola regional creció al 2.4% por año, el industrial al 0.5% y la economía en su conjunto apenas alcanzó un aumento del 1.3% por año. Los diferenciales entre los ritmos de crecimiento explican el reciente mayor peso relativo de la agricultura en el producto bruto total, aumento que refleja el grado de retroceso que ha sufrido el desarrollo económico y social de los países de la región.

La agricultura ha actuado como un colchón amortiguador, ya que ha contribuido de modo importante a la búsqueda del equilibrio externo, dado que aporta alrededor de dos terceras partes del saldo positivo del comercio exterior regional. Su contribución pudo haber sido mayor si los precios internacionales no hubieran descendido a niveles tan bajos. Entre 1970 y 1980, el volumen de las exportaciones agrícolas regionales creció al 1.7% por año, tasa que en términos de valor alcanzó prácticamente al 15% anual; entre 1980 y 1988 la región elevó el ritmo de aumento del volumen exportado, que alcanzó al 2.6% por año, tasa que en términos de valor creció apenas al 0.3% anual.

Las diferencias notables entre períodos se deben a que en los años setenta los precios medios de las exportaciones agrícolas regionales crecieron al 12% por año, en tanto que en los años ochenta aquellos cayeron al -2.4% por año. Por otro lado, la agricultura no contribuyó a que se agravaran las presiones inflacionarias, dado que el aumento de la producción de alimentos continuó siendo importante, aun cuando su ritmo fue inferior. Finalmente, la agricultura retuvo mano de obra e incluso sirvió de refugio a fuerza de trabajo desplazada temporalmente de otros segmentos de la economía.

El papel desempeñado recientemente por el agro ha motivado una mayor percepción de su importancia en cuanto a recuperar el crecimiento económico global y alcanzar una mayor competitividad internacional. Actores económicos, sociales y políticos que antes eran

ajenos a los problemas de la agricultura, ahora se interesan por las relaciones e impactos intersectoriales, por las características y fuentes de dinamismo de la economía agrícola, por el mercadeo de los bienes y servicios procedentes y vinculados a la agricultura, y por la necesidad de reconsiderar las políticas públicas y de revisar el entorno socio-institucional en que ellas se diseñan, aplican y evalúan.

Existe un vehemente debate sobre la conveniencia de transferir o devolver algunas funciones estatales al sector privado y mejorar las formas de articulación entre las instituciones públicas y privadas. Hay una mayor percepción y análisis de los problemas que afectan al Estado en general y a las instituciones del sector público agrícola en particular. Se viene cuestionando la eficacia e impacto de las instituciones del sector público agrícola y ha surgido una opinión generalizada sobre la conveniencia y necesidad de someter a revisión sus estructuras, procedimientos de gestión y métodos operativos, así como mejorar la calidad y los procedimientos de reclutamiento del personal. No sólo se plantea todo ello, sino que en algunos países se están tomando decisiones para reformar, perfeccionar o suprimir instituciones públicas consideradas obsoletas y convertirlas en verdaderos y eficientes agentes del desarrollo agrícola rural, que den respuestas prontas y apropiadas a nuevas situaciones de producción, tecnología, mercados y sustentabilidad ambiental y que atiendan los requerimientos apremiantes de grupos postergados de la población rural.

Dentro de ese marco analítico de la crisis, del ajuste y de las repercusiones de ambos sobre la política sectorial, surgieron una serie de interrogantes relacionadas con la política fiscal en la agricultura, tanto por el lado de los impuestos como del gasto público. Para ello se emprendió una investigación que culmina en esta etapa con la realización de esta Mesa Redonda.

En cuanto a tributación se partió de la premisa ampliamente aceptada de que antes de la crisis se privilegiaron las políticas de comercio exterior y precios como los principales instrumentos para extraer el excedente de la agricultura, lo que significaba imponerle al sector una tributación implícita. A fin de no alterar de manera sustancial el nivel de ingreso sectorial, se optó por aplicar políticas

tributarias explícitas poco activas. Esta premisa requeriría de sustento empírico y para ello se procedió a la realización de los estudios de casos mencionados.

Dado que por otro lado el ajuste recesivo ha repercutido profundamente sobre la política fiscal, corresponde investigar acerca de la introducción de reformas para aumentar los ingresos fiscales mediante un mayor aporte tributario del sector. Al respecto, se encontró que el tema estaba poco estudiado y presentaba diferencias entre los países en cuanto a importancia de la tributación agrícola respecto de la total, instrumentos impositivos más utilizados, determinación de las bases imponibles y exenciones establecidas, en cuanto al tipo de contribuyentes tributarios y respecto a la gestión institucional involucrada en su recaudación.

En relación al gasto público en la agricultura, el punto de partida del análisis consistió en examinar su importancia en el total, cómo habían evolucionado las asignaciones presupuestarias, la composición entre gastos para inversión y gastos corrientes y el efecto del gasto en el desarrollo del sector. Ello permitió reflexionar acerca de las nuevas condiciones surgidas a partir de la crisis y del proceso de ajuste. En la actualidad, se hace necesario tomar en cuenta tanto las restricciones por el lado de las finanzas públicas, como el nuevo papel que le compete a la agricultura en el proceso de desarrollo, habida cuenta de las profundas transformaciones y de la nueva dinámica económica imperante.

Hasta 1982 aproximadamente, y dentro de un contexto de mayor integración de la agricultura a las economías nacional e internacional, los países lograron cambios y progresos notables en cuanto a su capacidad de producción y de formación de capital, procesos de innovación tecnológica, formación y mejoramiento de infraestructura física y de servicios, ordenamiento y expansión de los mercados, desarrollo de las agroindustrias, formación de recursos humanos capacitados y avances en materia de seguridad alimentaria, por mencionar algunos de los logros más relevantes que explican el comportamiento productivo satisfactorio de la agricultura en los años setenta.

Junto con ello, sin embargo, el aparato del Estado experimentó un serio sobredimensionamiento, que se expresó principalmente en una exagerada expansión de los subsidios a los insumos y al crédito y del número y tamaño de las instituciones públicas. Todo lo anterior plantea la urgente necesidad de adecuarlo a una nueva situación de austeridad, eficacia y eficiencia en su funcionamiento, a fin de posibilitar que el gasto público agrícola sea efectivamente una herramienta de desarrollo del sector en una situación de restricciones.

Los programas de ajuste aplicados en casi todos los países de la región incluyeron recortes en aquellas asignaciones presupuestarias consideradas prescindibles, lo cual condujo a la caída de la inversión pública y a la fuerte reducción de las partidas asignadas a programas sociales. El costo de estas decisiones puede tener serios impactos en el futuro próximo respecto de la capacidad productiva del sector y de las condiciones sociales y calidad de vida de los grupos más pobres.

La reducción del gasto público en la agricultura durante la crisis ha significado, como ya se señaló, recortes sustanciales o, peor aún, la eliminación de programas orientados a beneficiar a la agricultura campesina, afectando con ello la labor insustituible del Estado en cuanto a la promoción del desarrollo rural.

En relación a los resultados de la investigación, ésta muestra en primer lugar la reducida importancia que la agricultura tiene en el gasto público total. Para el conjunto del países analizados las partidas asignadas para gasto público agrícola no pasan, en promedio ponderado, del 4% del total entre 1975 y 1988. Esta participación se redujo fuertemente durante la crisis, afectando en particular a la inversión pública, que llegó a representar poco más del diez por ciento del gasto público agrícola total. Estas oscilaciones reflejan los cambios de énfasis en la política fiscal, en el contexto de la severa contracción experimentada por el gasto, influida en particular por la necesidad de adquirir divisas.

Por su parte, los gastos corrientes han mostrado inflexibilidad a la baja, debido a que su componente principal corresponde a gastos de administración y remuneraciones a un personal que se encuentra, por lo general, organizado y puede presionar con posibilidades de éxito

para evitar su reducción. Por las razones antes indicadas, la conservación de los niveles de gasto corriente implica que se han producido dos tipos de distorsiones que afectan gravemente las posibilidades de crecimiento de las actividades agrícolas. Primero, se han reducido proporcionalmente más los gastos en inversión y en programas de desarrollo que los gastos en remuneraciones y administración de las instituciones públicas, lo cual introduce un elemento indeseable de regresividad en términos de distribución intertemporal e interpersonal del ingreso, a lo que se suma el hecho de que los gastos en remuneraciones y administración se verifican principalmente en el ámbito urbano y no directamente en las actividades agrícolas. Esto implica una redistribución en contra del sector rural.

Por otra parte, la investigación revela que, a pesar de que la relación entre PIB agrícola y PIB total tendió a crecer, debido a que la agricultura muestra un comportamiento relativamente mejor que la industria, la participación del gasto público agrícola en el gasto público total no sobrepasa el 4% , incluso después de recuperarse de la crisis. Ello da cuenta del trato dado a la agricultura dentro de la política fiscal, que no guarda relación con la importancia que el sector tiene en el crecimiento económico regional.

Por lo que se refiere a los subsidios, éstos llegaron a representar, en determinados momentos y países, cerca del 25% del producto interno bruto sectorial, generando fuertes presiones sobre las finanzas públicas. Tales asignaciones se han canalizado principalmente a través de empresas públicas o paraestatales, por lo general vinculadas a fertilizantes, combustibles, electricidad y riego, y han correspondido a medidas de política de carácter compensatorio orientadas a reducir los costos de producción.

En los últimos años, se observa como rasgo común en los diferentes países de América Latina y el Caribe una recuperación importante del gasto público agrícola, aunque sin alcanzar los niveles anteriores. A pesar de que dicha recuperación ha sido muy diferente en los distintos países estudiados, se puede apreciar con claridad la tendencia antes indicada. Junto con lo anterior y coherentemente con los programas de ajuste, la recuperación de los niveles de gasto ha

estado acompañada por una reasignación de los recursos, en especial bajo la forma de subsidios al crédito, en favor de la promoción de nuevas líneas de producción de exportación o de consumo interno por parte de estratos de población de altos ingresos. Otras medidas de gran importancia han consistido en el establecimiento de partidas presupuestarias especiales para la investigación y divulgación de tecnologías vinculadas a líneas de producción más modernas, implementación de programas de riego y apoyo estatal para el mercadeo.

Aunque en varios países se constata un apreciable dinamismo de las exportaciones agrícolas no tradicionales, surge la preocupación acerca de la contradicción entre el mejor aporte que puede realizar la agricultura a la recuperación de los equilibrios externos y el aumento de las disparidades entre los segmentos modernos y de campesinado pobre que pueden provocar medidas de impacto tan focalizado en grupos de productores que ya tienen acceso a la tecnología y al crédito.

Inevitablemente, el análisis de este tema lleva a tocar aspectos sobre los cuales existe una gran sensibilidad. A pesar de ello, sin embargo, es difícil encontrar estudios que permitan sustentar seriamente las diversas opiniones que en la actualidad se debaten en los diversos países de la región. En el caso específico del sector agrícola, la dificultad de encontrar información y estudios confiables es aún mayor. Se trata, en síntesis, de un tema sobre el que existe un conocimiento insuficiente y fragmentario y que además es analizado en un momento histórico extraordinariamente turbulento.

Para los propósitos de este trabajo, se entiende que *la política tributaria* obedece esencialmente al propósito de proveer recursos para financiar el gasto fiscal, y en el marco de una estrategia de desarrollo, a objetivos adicionales no menos importantes tales como colaborar a una mejor distribución intra e intersectorial del ingreso agrícola, promover o desalentar determinadas actividades específicas, establecer límites a la propiedad de algunos factores productivos, estimular o limitar la intensividad de uso de alguno de ellos, y finalmente, colaborar a la preservación de los recursos tierra y agua.

Se define como *estructura tributaria* la participación de los impuestos directos e indirectos en el total. Como carga o *presión tributaria*, se entiende la relación entre Tributación agrícola y tributación total, lo cual da una idea del grado de exigencias que plantean las finanzas públicas al sector. En estricto rigor, la carga tributaria se debería referir exclusivamente al peso de los impuestos directos en el total. Dado que esta relación es muy baja, en nuestro trabajo se hace referencia al total de impuestos, ya sean directos o indirectos. Otro índice utilizado es la relación entre la tributación agrícola y el PIB sectorial, que junto a otros indicadores da una idea de los requerimientos financieros planteados al sector.

Conforme a las definiciones tradicionalmente aceptadas para impuestos directos e indirectos, y tomando en cuenta las tipos más usuales que se dan en los distintos países estudiados, se describen someramente a continuación sus principales características. Como impuestos directos, se consideran los siguientes:

- *impuestos a la renta y a las utilidades.* Se consideran generalmente dos tipos: los que gravan la renta empresarial o personal y los que gravan el ingreso o renta total. Lo más frecuente es que se apliquen a través de tasas progresivas y/o estableciendo tramos de ingresos para segmentar la base imponible. Las diferencias entre países radican en la existencia de regímenes de renta presunta y de renta efectiva. La forma de estimar la renta presunta presenta también características distintas. En el caso de Chile, por ejemplo, se ha establecido como renta presunta anual un valor equivalente al 10% del avalúo fiscal del predio, mientras que en Uruguay se calcula de acuerdo a la producción potencial de la tierra. Esta se valora de acuerdo a los precios de mercado. Para la renta efectiva, en cambio, se parte de la base de que las empresas llevan contabilidad confiable;

- *impuestos al capital y al patrimonio.* Gravan los predios agrícolas y el capital de las empresas. En los últimos años, estos impuestos tienden a ser recaudados a nivel de unidades político-administrativas descentralizadas, esto es provincial o municipal. En ciertos casos, se aplican para penalizar la mantención de tierras incultas, o bien para financiar actividades específicas como por ejemplo, la producción de insumos agrícolas, e

- *impuesto a las transferencias inmobiliarias.* También es recaudado a nivel local o provincial. En algunos países, como Costa Rica, ha cobrado gran importancia en determinados momentos.

Como impuestos indirectos se consideran entre los más frecuentes, los siguientes:

- *impuestos al gasto interno.* Gravan básicamente la comercialización interna de bienes y servicios de o para la agricultura y la compraventa de insumos para el sector. Pueden ser específicos para un producto determinado, como, por ejemplo, combustibles, o bien genéricos, como el IVA. Este es el más importante aún cuando su incorporación es relativamente recientemente, e

- *impuestos al comercio exterior.* En este grupo se encuentran los impuestos a las importaciones y a las exportaciones. Tradicionalmente, estos últimos han desempeñado un papel de gran importancia, tanto en la captación de excedentes, como en la promoción de exportaciones. Sin embargo, conviene destacar que, en algunos casos y períodos, los impuestos a las importaciones agropecuarias han constituido parte sustantiva de las recaudaciones por concepto de comercio exterior.

Entre los impuestos a las exportaciones, se pueden distinguir al menos dos tipos: los derechos de exportación, que constituyen un "permiso" para vender al exterior y que deben pagarse sobre el valor FOB estimado antes de la transacción, y los impuestos ad-valorem, que se recaudan una vez que las divisas obtenidas por la exportación se han hecho efectivas. Desde el punto de vista teórico, se estima que el primero de estos impuestos puede estimular o desestimular la competitividad internacional, mientras que el segundo puede promover o restringir las reinversiones. Por último, cabe destacar que para las exportaciones tradicionales se aplican por lo general derechos de exportación, mientras que para las exportaciones no tradicionales se ha eliminado dicho tributo.

De acuerdo a los antecedentes disponibles, la importancia relativa de la tributación agrícola en los distintos países varía enormemente, aun cuando ello ocurre, en general, dentro de rangos comparativamente

reducidos y se da independientemente de la evolución que ha experimentado esta variable en el período estudiado. La presión tributaria, incluidos tanto impuestos directos como indirectos, fluctúa como promedio ponderado para los países estudiados, entre un 8 y un 10%.

En otras palabras, los sectores no agrícolas aportan al menos el 90% de las recaudaciones tributarias totales. Es importante, sin embargo, destacar que el promedio ponderado no da cuenta de las muy diversas situaciones que es posible encontrar en cada país y en cada subperíodo. Costa Rica, por ejemplo, muestra una presión tributaria excepcionalmente elevada en los años de la crisis, que llega a cerca del 26%, mientras que en México el mayor guarismo corresponde al subperíodo del ajuste, y es de apenas 0.1%. Las cifras antes indicadas se obtienen excluyendo este último caso, ya que podría distorsionar demasiado las ponderaciones.

Por otra parte, la relación entre la tributación agrícola y el PIB del sector muestra resultados que varían del 6% para Chile, al 10% para Argentina, Costa Rica y Ecuador, mientras que en el caso de Uruguay, las cifras son poco más del doble. Llama la atención en éste último país el que la tributación del sector, comparada con su producto, es superior a la de los otros sectores respecto del PIB global, lo cual da cuenta de su importancia.

Por otro lado, hay que destacar que los impuestos más importantes en el total, son los indirectos. Fuera del caso de Uruguay, país en el que los impuestos directos han sido tradicionalmente importantes, y en que se cuenta por tanto con una estructura relativamente equilibrada, en el resto de los países los impuestos indirectos participan con más del 80% del total.

No obstante todo lo anterior, aun cuando los antecedentes expuestos permiten formarse una idea de la importancia relativa de la tributación agrícola, el tema no queda agotado. La importancia de la política tributaria está dada también por el establecimiento de exenciones impositivas para determinados tipos de productos y/o productores, por la reducción de las tasas, la eliminación de otras y la presencia de mecanismos de devolución de una parte de los impuestos

pagados. En este caso, las recaudaciones pueden reflejar valores más reducidos, aun cuando la política tributaria constituya una herramienta de gran importancia en la rentabilidad, competitividad, niveles de producción y otras variables que pueden afectar en último término la estructura de distribución de ingresos intra e intersectorial.

Tres tendencias se pueden destacar para el período analizado; en primer término, la política tributaria se ha vuelto más activa, ya sea por su mayor presencia en algunos ámbitos, como por su retiro deliberado en otras áreas. En segundo lugar y asociado a lo anterior, se constata un ligero aumento del peso de los impuestos indirectos y dentro de éstos, una creciente utilización del impuesto al valor agregado, tanto para las actividades internas como para las exportaciones. En tercer lugar, el apareamiento de una tendencia importante a que algunos impuestos directos, como los territoriales, sean recaudados y utilizados a nivel provincial departamental o municipal.

Respecto del primer y segundo punto, se debe recordar que antes de la crisis, tanto la carga tributaria como la estructura tributaria se habían mantenido relativamente estables y a niveles en general reducidos. La brusca manifestación de este fenómeno -la crisis- creó condiciones sustancialmente diferentes para toda la política económica y por tanto para la política fiscal. La necesidad de reestablecer los equilibrios macroeconómicos se asoció en el plano interno a la disminución del gasto público y la consiguiente contracción de la demanda interna, mientras que el mejoramiento de la balanza de pagos se vinculó al incremento de las exportaciones.

La política tributaria sectorial ha contribuido activamente a este propósito mediante la eliminación, reducción o exención de diversos tipos de impuestos, en particular aquellos cuya aplicación se estima que puede afectar negativamente la rentabilidad y competitividad internacional de las exportaciones.

Paralelamente, el impuesto al valor agregado pasó a reemplazar, en forma progresiva, a diversos otros impuestos indirectos que gravaban tanto el gasto interno como el comercio exterior. Como consecuencia de ello, la recaudación tributaria agrícola cayó, pero lo

hizo a un ritmo inferior al que experimentaron las recaudaciones totales. Debido a la recesión derivada del ajuste, la carga tributaria sobre la agricultura aumentó en cerca de un 20%. Al mismo tiempo, creció la importancia relativa de los tributos indirectos.

ANEXO

Lista de participantes

Especialistas nacionales

Argentina

Agueda Suárez Porto de Menvielle
Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca
Buenos Aires

Bolivia

Omar López Zambrana
Director Nacional de Créditos
Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios
La Paz

Brasil

Euclides Varnier
Ministerio da Agricultura
Direção de Renda

Colombia

Jesús Antonio Bejarano
Asesor de la Presidencia de la República
Bogotá

Costa Rica

Rafael Trejos
Consultor
San José

Chile

Eduardo Bitrán
Consultor
Santiago de Chile

Ecuador

Esteban Vega

Consultor

Quito

México

Clemente Ruiz

Consultor

Ciudad de México

Paraguay

Wilfredo Zárate

Ministerio de Ganadería y Agricultura

Asunción

Perú

Máximo Valencia

Ministerio de Agricultura y Ganadería

Lima

República Dominicana

Benito Rodríguez

Secretaría de Agricultura

Santo Domingo

Uruguay

Pedro Olmos

Consultor

Montevideo

Participantes de la CEPAL

Carlos Massad

Secretario Ejecutivo Adjunto

Juan Carlos Lerda
Experto Principal
Proyecto de Política Fiscal

Claudio Maggi
División Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial

Participantes del IICA

Alfredo Alonso
Director Oficina IICA en Chile

Participantes de la FAO

a) Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (Santiago)

Rafael Moreno R.
Subdirector General,
Representante Regional para América Latina y el Caribe
Santiago de Chile

Severino de Melo Araujo
Representante Regional Adjunto
Santiago de Chile

Luis Gómez Oliver
Oficial Regional de Planificación del Desarrollo
Santiago de Chile

b) Sede de la FAO en Roma

Brahim Amouri
Economista Principal
Dirección de Análisis de Políticas

Rebeca Boldt
Dirección de Análisis de Políticas

División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO

Luis López Cordovez
Director
Santiago de Chile

Francine Brossard
Consultora
Santiago de Chile

Giovanni Di Girolamo
Oficial de Asuntos Económicos
Santiago de Chile

César Morales
Oficial de Asuntos Económicos
Santiago de Chile

Emiliano Ortega
Oficial de Asuntos Económicos
Santiago de Chile

Emilio Polit
Consultor
Santiago de Chile

Alexander Schejtman
Oficial de Asuntos Económicos
Santiago de Chile

Pedro Tejo
Asistente de Investigación
Santiago de Chile

Tonci Tomic
Consultor
Santiago de Chile

Eduardo Valenzuela
Oficial de Asuntos Económicos
Santiago de Chile