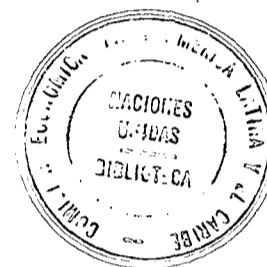


INT-0857

~~CEPAL (0857)~~

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



TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA
EL CASO DE ECUADOR



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





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

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

TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA
EL CASO DE ECUADOR

El estudio sobre Tributación y gasto público en Ecuador fue preparado por la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), consultora de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Este resumen fue preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la FAO.

2

•

2

2

INDICE

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| A. LA AGRICULTURA EN EL CONTEXTO NACIONAL | 1 |
| B. TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA | 4 |
| 1. La tributación agrícola | 4 |
| a) Características de los instrumentos tributarios | 4 |
| b) Evolución, estructura y fuentes de la recaudación tributaria | 6 |
| c) Factores determinantes del comportamiento de la tributación agrícola | 10 |
| 2. El gasto público en la agricultura | 10 |
| a) Orientación para la ejecución del GPA en la agricultura | 10 |
| b) Evolución, estructura y uso del GPA | 12 |
| c) Factores determinantes del comportamiento del GPA | 15 |
| C. EFECTOS DE LA POLITICA FISCAL AGROPECUARIA SOBRE EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE LA AGRICULTURA | 18 |
| D. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS PARA EL DISEÑO DE POLITICAS | 22 |

7

8

9

10

A. LA AGRICULTURA EN EL CONTEXTO NACIONAL

La economía del Ecuador, durante el período en estudio estuvo marcadamente influenciada por el ciclo del petróleo. En efecto, durante el auge petrolero el rol 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 para el abastecimiento interno. En buena medida el sector ha contribuido a reorientar las tendencias recesivas de la última fase del período.

En relación a la participación del sector en el producto, este ha mostrado variaciones, cayendo desde un 25% a un 13% durante el auge petrolero y sólo a partir de 1983 se ha recuperado 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 del sector, observada a través de la evaluación del valor agregado, muestra una reducción del subsector agrícola, el que entre 1970/75 y 1985/90 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 el sector pesca.

Los productos tradicionales de exportación han sido el banano, el café y el cacao. Desde inicios de los años ochenta se han agregado el camarón y los productos del mar. Ellos, en promedio, han generado el 26% del valor agregado real del sector, a pesar de que si se excluye el subsector pesca, dicha la participación se reduce a 19% para el período 1970-1987. Por el lado de las importaciones, se observa que el sector ha tenido una baja capacidad de absorción de insumos importados, de hecho las importaciones de insumos y equipos fluctúan en torno al 4.5% del total de importaciones de bienes; por su parte las necesidades de bienes de consumo importado son del orden del 3%, por lo tanto el conjunto de importaciones del sector representan cerca del 7.5% del total. Este comportamiento ha contribuido a que la balanza comercial agropecuaria haya sido positiva para todo el período.

La absorción de mano de obra, a nivel sectorial, ha sido más lenta que en el resto de los sectores de la economía, si bien la PEA se ha incrementado en

términos absolutos, en términos relativos ésta pasó de un 55% a un 45% entre 1970 y 1985. El hecho 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, observándose una ostensible disminución de la superficie de bosques con costos ambientales importantes.

La estructura de tenencia, históricamente polarizada, ha comenzado a modificarse en los últimos decenios, mostrando cierta tendencia hacia un tamaño medio de la propiedad, todo esto como consecuencia del proceso de reforma agraria y colonización, si bien persiste un alto grado de concentración. Otro aspecto de importancia es la regularización de títulos y por lo tanto la reducción de la tenencia precaria.

En cuanto a la dinámica sectorial, ésta ha sido fuertemente afectada por irregularidades naturales reiteradas, en efecto se han dado tantos fenómenos de sequía como de inundación, lo que ha redundado en un nivel de producción fluctuante durante el período. Además, la variación en los mercadeos externos ha colaborado en que las exportaciones sectoriales también presentan variaciones de un año a otro.

Si bien las exportaciones agropecuarias han sido históricamente importantes, la vocación dominante 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, igualmente 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 coadyuvando a generar un proceso inflacionario que junto con otros factores propios de las políticas de ajuste se ha intensificado en los últimos años, alcanzando hasta un 80% anual.

En el cuadro 1 se pueden observar los principales indicadores del sector agropecuario ecuatoriano.

Cuadro 1

INDICADORES TECNICO-ECONOMICOS DEL SECTOR AGROPECUARIO

| | 1970 | 1975 | 1980 | 1987 |
|--|--------|--------|--------|--------|
| Superficie (miles de has) | 21 105 | 20 635 | 20 428 | 19 851 |
| Superficie arable y cultivos permanentes (miles de has) | 2 555 | 2 585 | 2 462 | 2 651 |
| Superficie pastizales (miles de has) | 2 300 | 2 800 | 4 016 | 5 100 |
| Superficie bosque (miles de has) | 16 250 | 15 250 | 13 950 | 12 100 |
| Superficie riego (miles de has) | 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: CORDES.

B. TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA

1. La tributación agrícolaa) Características de los instrumentos tributarios

La estructura institucional sobre la cual descansa el sistema tributario 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, radicando allí la administración de las leyes relativas a la tributación. Las instancias superiores donde se crean y reglamentan estas leyes son el Congreso Nacional y el Presidente de la República

En el período estudiado, el contexto jurídico de la tributación agrícola, lo regulan una serie de leyes, siendo los impuestos más importantes los siguientes:

a) **Impuesto Patrimonial:** este impuesto 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. De este cuerpo legal emanan las normas que gravan las utilidades de venta de inmuebles. Los impuestos a la propiedad rural son progresivos y sus tasas van desde un 6 a un 16 por mil y también es progresiva la tasa aplicada a las utilidades por venta variando entre un 10% y un 42%.

b) **Impuesto a la Renta:** este impuesto establece dos clases de tributos, por una parte grava proporcionalmente la renta empresarial y/o personal y por otra hace tributar progresivamente el conjunto de los ingresos o renta global, independiente de su origen. Para determinar la renta gravada se deducen los costos incurridos 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 tarifas para las utilidades de las sociedades de capital son más elevadas, gravando con un 30% las utilidades no distribuidas y con un 20% los dividendos si se trata de empresas nacionales, si no, se gravan con un 40%. Por su parte, la renta global se grava entre un 8% y un 40%.

En el caso que existan actividades agrícolas y agroindustriales simultáneamente, si las instalaciones son menores del 20% todo tributa como agrícola; si es entre el 20% y 50% se separan las actividades, y si es más de 50% tributa como industria.

c) Impuestos al comercio exterior: Las exportaciones son gravadas sobre su valor FOB y/o sobre el peso neto o bruto. Existe además un abono tributario para los productos agropecuarios exportados en estado natural el abono es del 5% del valor FOB de la exportación. Las importaciones son gravadas con derechos arancelarios sobre el valor CIF con tasas diferenciales.

d) Impuesto a la producción y venta de bienes y a la prestación de servicios: este impuesto grava la producción y circulación de bienes y la prestación de servicios. El impuesto 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, en el caso del agro se han exonerado los alimentos, los insumos, bienes de capital y repuestos para el sector. Además existen impuestos específicos para los cigarrillos, bebidas y gaseosas, la cerveza y productos alcohólicos.

En relación al marco en el cual estuvo inserto el sistema tributario durante el período en estudio 1970-1987, éste fue afectado radicalmente por dos fenómenos: el ciclo petrolero y la fase del ajuste 1981-87.

En la fase productiva prep petrolera el contexto se caracterizó por una situación deficitaria; para resolver este cuadro se procedió a la incautación de las divisas, devaluaciones, elevación de las tasas de interés y, eventualmente, se introdujeron impuestos a las exportaciones (por un período). 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. Esta condición comprometió la eficacia de la política y administración tributaria y se incrementó la evasión, siendo el resultado el debilitamiento de la tributación sectorial.

En la fase de las políticas de ajuste lo primero que apareció fue el problema del financiamiento, en este 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, estructurándose éstas sobre

devaluaciones, restricción monetaria y una política tributaria que afectó preferentemente a sectores no agrícolas.

Del conjunto de 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.

b) Evolución, estructura y fuentes de la recaudación tributaria

En el período 1970-1987 el financiamiento público ha presentado grandes variaciones. (Véase el cuadro 2.) 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 explicaba más del 50% de dichos ingresos. En los últimos años los tributos provenientes de sectores no petroleros se recuperaron, alcanzando el 40%. Sin embargo, persiste un déficit que ha llegado hasta 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 a 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 reducido su contribución; bajando del 88% a menos del 80%. (Véase el cuadro 3.) 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 la tributación directa a la agricultura ha tendido a ganar significación, 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 2

ECUADOR: INGRESOS TRIBUTARIOS NO PETROLEROS DEL SECTOR PUBLICO
PERIODO 1970-1987

(En millones de sucres de 1975)

| Años | Total | Total direc- tos | Total indi- rectos | Comercio exterior | | Produc- ción y ventas | Otros |
|--------------------|--------|------------------------|--------------------------|--------------------|--------------------|-----------------------------|-------|
| | | | | Exporta- ciones | Importa- ciones | | |
| 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: JUNAPIA, Estadísticas financieras del sector público ecuatoriano, Años 1970-1977, abril, 1979. CONADE, Estadísticas financieras del sector público ecuatoriano, Años 1975-1981, marzo de 1983. CONADE, Ingresos del sector público no financiero, abril, 1989, y estimaciones CORDES.

a/ Cifras provisionales.

Elaboración CORDES.

Cuadro 3

ECUADOR: IMPUESTOS AL SECTOR AGROPECUARIO Y AGROINDUSTRIAL
(En millones de sucres de 1975)

| Años | Agrícola (1) | | | Agroindustrial (2) | | | (1) + (2) |
|------|---------------|-----------------|-------|--------------------|-----------------|-------|-----------|
| | Direc- tos | Indi- rectos | Total | Direc- tos | Indi- rectos | 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 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 generados por la tributación no petrolera, a causa de la menor carga impositiva sobre las exportaciones, de las exoneraciones y rebajas por las leyes de fomento y el abono tributario, y del retraso en el ajuste de los avalúos prediales, y además, debido al más rápido crecimiento de los ingresos del resto del sistema impositivo.

La tributación directa aplicada al sector ha sido singularmente moderada, como resultado de la generosidad de las exoneraciones y de la opinión que el sector agropecuario carece de potencial tributario.

En la agricultura 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%, cayendo en la actualidad a menos del 0.5%. Esto porque las empresas del agro operan formalmente con pérdidas.

Los ingresos generados por los impuesto 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 del descenso fue la supresión de los impuestos a las exportaciones después de 1981.

En resumen, las relaciones verificadas han dejado en evidencia que en el período 1970-87 fue extremadamente baja la tributación a la propiedad y a las rentas agrícola y agroindustrial; que se redujo la tributación al comercio exterior de estos sectores, 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 de estos sectores.

En los años 1988 y 1989 se dictaron dos leyes que modificaron el sistema tributario. La ley de "Control tributario y financiero" que exoneró de un impuesto que gravaba los activos agropecuarios directamente relacionados a la actividad y eximió de llevar contabilidad a empresas pequeñas. La ley de "Régimen tributario interno" afecta principalmente el impuesto a la renta y se espera que conduzca a una mayor presión impositiva sobre los sectores agrícola y agroindustrial, aunque más estimulante.

c) Factores determinantes del comportamiento de la tributación agrícola

Probablemente el factor de mayor relevancia en el comportamiento de la recaudación tributaria del agro y que además define el marco contextual del periodo, es la evolución de la economía ecuatoriana a la luz del "boom petrolero" y posteriormente las políticas de ajuste.

En efecto, al inicio del periodo el sector como un todo participaba con un 40% del total de la recaudación tributaria, pero que cae al 19% en 1980, esto 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 con una mayor proporción que el agropecuario, si se analiza la evolución de los impuestos indirectos que son el peso de la recaudación sectorial. A esto se suma el hecho de exonerar 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 reducir el monto potencial recaudado.

Posteriormente, hacia finales del periodo 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, radica en el hecho de que el conjunto de políticas aplicadas no incluyó al agro como un sector clave, por lo tanto, tampoco la política tributaria se revitalizó a nivel del sector.

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

2. El gasto público en la agricultura

a) Orientación para la ejecución del GPA en la agricultura

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

La formulación del GPA se establece en la Constitución Política definiendo las entidades que lo ejecutan. Existiendo un nivel de coordinación superior y una esfera operativa encargada de llevar a cabo los programas.

Las actividades públicas atendían, con programas a los cultivos de exportación, como el banano, café y cacao, y de otros factibles de iniciarse o ampliarse con vista al mercado externo; a los cultivos de consumo interno masivo, como arroz, maíz, azúcar, papa; y palma africana, algodón y otros de materias primas para la agroindustria. En el subsector pecuario, se relacionaban con el mejoramiento de praderas, la sanidad animal, la reproducción y el faenamiento de ganado.

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

Asimismo, entidades públicas realizaban obras de riego, drenaje, protección de cuencas y la administración de servicios relacionado con el aprovisionamiento de agua y con la función de juez en los problemas relacionados con el suministro de ésta. 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, de proyectos de desarrollo rural integral y de desarrollo regional. En la agroindustria, su gestión estaba presente en la producción, el control y la distribución de alcoholes; en la explotación forestal y productos de la 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 detal de alimentos básicos y en la regulación de sus precios.

b) Evolución, estructura y uso del GPA

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. El valor real se septuplicó entre 1970 y 1987, lo que significó cuadruplicar el valor per cápita. En términos de la participación del GPA en el gasto total, éste se incrementó para el período de un 4% a un 10%. Como porcentaje del valor agregado, el GPA se incrementó de 5% a 20%. (Véase los cuadros 4 y 5.)

Durante el período se produjeron cambios en la composición del gasto sectorial. El gasto de las entidades públicas pasó de un 70% del GPA a un 88%. La evolución de la composición del gasto (GAP) 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%.

El subsector agrícola durante la década de los años setenta superó el 70% del gasto sectorial, cayó posteriormente al 50% incrementando su importancia la ganadería, la silvicultura y la caza y pesca.

En cuanto al subsector agricultura, ha presentado una alta relación gasto de capital versus gasto corriente. Entre las actividades más importantes se cuenta la adecuación u ordenamiento de tierras, la política de precios; reforma agraria; la extensión agrícola; y servicios de administración. Por el contrario el subsector ganadero recibe una proporción marginal, de hecho nunca ha superado el 1% del V.A.. El subsector pesca, que mostró un gran dinamismo y una rápida expansión hasta fines de los años setenta, siendo el gasto de 6% del V.A., pero ahora ha caído. Por último, el gasto no asignado subsectorialmente, se encuentra en un proceso de rápida expansión, siendo los items más importantes desarrollo regional e infraestructura local.

Cuadro 4

ECUADOR: GASTO PUBLICO TOTAL CORRIENTE Y DE CAPITAL
NO FINANCIERO Y FINANCIERO a/
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: CORDES y Banco Central del Ecuador.

a/ Sin amortización deuda.

Cuadro 5

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 CORDES.

Durante el periodo investigado se ha efectuado una política de subsidios agrícolas dirigido a: i) la producción; ii) el consumo; iii) 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. Este monto 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 se han aplicado preferentemente a través de créditos con tasas de interés inferiores a las del mercado, del financiamiento de parte de las empresas públicas que ofrecen servicios a la producción agrícola y, entre otros, por medio de las tarifas de agua inferiores a su costo.

El monto del gasto ha representado un porcentaje moderado del valor del PBI sectorial pasando del 1% sobrepasó el 3% en la fase del auge petrolero; para descender a alrededor del 2% en la actualidad.

El gasto que han implicado los subsidios a la producción han representado entre un 40% y 50% del total de fondos dedicados a subvenciones.

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

Los abonos tributarios empezaron aplicándose con bajas tasas iniciales, representando cerca del 0.5% de la producción bruta conformada por las actividades de banano, café, cacao, caza y pesca. Posteriormente se elevó hasta superar el 4%, y en los años ochenta, ha llegado hasta más del 9%.

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

c) Factores determinantes del comportamiento del GPA

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

Ejercicios de regresión con el VA y con la PB sugieren que esas variables serían inelásticas respecto del gasto público agrícola, lo que implica 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 inciden con 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.

Como 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 en 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 al GPA, y también para el subsector de la agricultura.

También fue inelástico el 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 levelmente 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 reales han tendido a evolucionar con fluctuaciones que han frenado 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 coyunturales. En efecto, 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, colaboraron en incrementar el gasto sectorial. En el mismo sentido, el aumento del gasto se vio favorecido por el apoyo al desarrollo tecnológico, a la comercialización de insumos y de equipos, por un lado, y de la producción por otro; frecuentes fenómenos naturales que han inducido al pago de reparaciones, indemnizaciones y/o subvenciones.

La inflación aumenta los costos propios de la administración del gasto público en el sector, dando lugar a mayores montos de las asignaciones. El conjunto de éstos factores generaron políticas públicas que condujeron a gastos crecientes.

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

El examen realizado de la tributación y gasto público agrícolas han puesto en evidencia la asimetría en estas variables y la eficacia relativa en ellas 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, el monto del GPA más que duplicaba la tributación agrícola.

En efecto, durante la primera mitad de la década de los años setenta, el sector transfería recursos hacia el resto de la economía, si se mide esto, a través del saldo neto de impuestos y gastos, esta tendencia se ve acentuada si se considera además al subsector agroindustrial. De hecho, considerado así el saldo es negativo durante toda la década. (Véase el cuadro 6.)

Con posterioridad, el sector agropecuario ha captado recursos del resto de la economía, siendo el monto recaudado por concepto de impuestos una fracción del gasto público sectorial; este fenómeno que se inicia con el auge petrolero no es de extrañar si se tiene presente que mientras el monto 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 resultado de mantener bajas y de reducir las tasas de los impuestos que gravaban la agricultura, a la vez que se expandió el gasto público.

Las relaciones ilustran dos condiciones estructurales del sector agrícola, del sector público y de la economía nacional. Por una parte, el sector agrícola ha tendido a ser un importante insumidor 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 6

RECURSOS PUBLICOS NETOS EXTRAIDOS O TRANSFERIDOS A LOS SECTORES a/

| Años | Sector agrícola | Sectores agrícolas y agroindustriales |
|------|-----------------|---------------------------------------|
| 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: CORDES.

a/ 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:

- i) La reestructuración y reducción de la extensión dedicada a banano, habiéndose mejorado la productividad de este cultivo y elevado su producción.
- ii) La modificación en la costa del uso de tierras y la ampliación de las superficies cultivables, lo que permitió el desarrollo del arroz, maíz duro, soya, algodón y palma africana.
- iii) La colonización y la 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.
- iv) La ampliación de la explotación de bosques, mediante concesiones e inversiones públicas que han facilitado el aprovechamiento de este recurso; y
- v) Cambios de cultivos tradicionales a nuevos realizados con crédito de capacitación del ENF. Algunos de estos cultivos nuevos se han incorporado al comercio de exportación, como ciertos tipos de flores, hortalizas y frutas.

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 el del '80 su mayor efecto ha sido la tendencia a sostener la producción de la agricultura y ayudar a la expansión de la pecuaria, especialmente de la ganadería bovina, de la pesca y de la acuicultura.

La agroindustria se expandió dinámicamente en el período con base a 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 para el 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.

D. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS PARA EL DISEÑO DE POLITICAS

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

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

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

- El 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.

- Las presiones inflacionarias provenientes del sector, con potencialidades para acelerar el proceso inflacionario y mantenerlo elevado.

- El deterioro que están experimentando los recursos naturales y el ambiente, que agravan los problemas productivos y exigen mayores gastos públicos.

- La creciente transferencia de recursos netos que las políticas públicas hacen al agro, las mismas que lo han transformado en un sector altamente subsidiado, incluso en las actividades de exportación, que de lejos son las más rentables.

- La extraordinaria problemática de reestructurar las políticas públicas para racionalizar los gastos y atenuar o eliminar los subsidios, sin provocar amplios efectos inflacionarios y hasta productivos en cultivos y crianzas específicos.

- La problemática, asociada a lo anterior, de reestructurar la tributación agrícola creando un sistema que induzca al eficaz uso de la tierra y de las inversiones, y que rinda ingresos que permitan compensar el gasto público.

- La reducida eficacia del gasto público en términos de acelerar el mejoramiento de la productividad, la elevación de la producción y de 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, para obtener mayores rendimientos con más equidad impositiva y social, y más eficacia en sus efectos económicos.

Para esto se sugieren las siguientes ideas:

i) En lo inmediato, conviene seguir ajustando los valores catastrales de los predios, de modo que se mantengan actualizados.

ii) 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 implicara 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 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.

iii) Las actividades agropecuarias de exportación presentan un complejo problema de tributación, 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.

iv) 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 la mayor función de dicho impuesto sería 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.

v) La tendencia al uso de exoneraciones y rebajas de impuestos por largos periodos para una amplia gama de actividades es otra condición que amerita 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. Cambios en el gasto o la tributación conlleva a modificaciones en los otros instrumentos.

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

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

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

iii) 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.

iv) 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.

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

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

vii) 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.

5

6

7

8

