

Efectos redistributivos del proteccionismo agrícola

Introducción

Uno de los temas de desarrollo económico más estudiado es el de los subsidios o impuestos a la producción agrícola y al consumo de alimentos, ya que ellos tienen efectos importantes sobre el bienestar de la población. El propósito de estas Notas es resaltar qué grupos de la población se benefician y cuáles se perjudican con tales impuestos y subsidios.

Impuestos en el agro

La principal fuente de ingresos fiscales en las sociedades preindustriales es el impuesto sobre la tierra. Este, fuera de ser relativamente fácil de recaudar, tiene la ventaja de ser progresivo y de incentivar aumentos en la productividad si se diseña bien. El impuesto es progresivo porque lo paga el dueño de la tierra, quien generalmente pertenece al grupo de mayores ingresos de la sociedad.

El tributo en cuestión puede estimular la producción si se establece como proporción del valor de la tierra y si la propiedad se revalúa sólo de vez en cuando. Adicionalmente, este impuesto fomenta la productividad, pues la carga tributaria cae en la medida que aumenta la producción.

Aunque el impuesto predial es progresivo, el efecto en el bienestar de una población depende de cómo se gaste su recaudo. Si todo el impuesto se vuelve ingreso de una nobleza o de una burocracia estatal no productiva, el

efecto en el bienestar sería negativo. Este podría haber sido el caso de Francia en el siglo XVIII. Por el contrario, si los ingresos fiscales generados por el impuesto predial se utilizaran en obras de infraestructura física y en educación, y esa inversión acelerara la tasa de crecimiento de la economía, tanto el tributo como el gasto serían progresivos. Pudo haber sido este el caso de los impuestos prediales del Japón, al final del siglo XIX.

Un impuesto sobre los alimentos sería regresivo porque aumenta la carga tributaria de los más pobres, quienes son los que gastan una mayor proporción de su ingreso en alimentación. Esta circunstancia caracterizaba el sistema fiscal de la Unión Soviética en la época stalinista, cuando el Estado se quedaba con la diferencia entre los precios de los alimentos pagados por el consumidor y los valores cancelados por el Estado al agricultor.

Los subsidios agropecuarios

Los subsidios a los alimentos pueden ser de diferente tipo, y su impacto en el bienestar de la población es muy diverso, dependiendo de cómo se diseñen.

Unos subsidios a los alimentos desestiman la producción y golpean a los productores. Esto sucede, por ejemplo, cuando el Estado aplica control de precios a los alimentos por debajo de lo que sería el precio del mercado, ya que de esa manera se benefician los consumidores y se perjudican los productores. Este fenómeno

ha ocurrido periódicamente en Perú, donde los controles de precios a los alimentos reducen los ingresos de quienes los producen, no afectan los ingresos de los grandes propietarios productores de bienes exportables y benefician a los consumidores urbanos. Como en ese país los grupos más pobres de la población son los campesinos de la Sierra, este tipo de políticas ha empeorado la distribución del ingreso.

El efecto del subsidio también depende del patrón de consumo. Así, por ejemplo, en Brasil se subsidió el precio del trigo, pero ese producto pesaba más en la dieta de las familias ricas que en la de las pobres. Varios estudios demostraron que un subsidio al arroz hubiera beneficiado mucho más a las familias pobres que el concedido al trigo.

Otros tipos de subsidios pueden mejorar el bienestar de los grupos más pobres de la sociedad. Este sería el caso del gasto público en educación rural y caminos vecinales. Ese gasto no sólo aumenta la productividad y los ingresos de los campesinos con bajos niveles de vida, sino que también incrementa la producción agrícola, lo cual disminuye el costo de alimentación de la población urbana y de los mismos campesinos. En este sentido, vale la pena recordar que la experiencia internacional ha demostrado que los subsidios más eficientes para reducir la pobreza rural son una combinación de gastos en infraestructura, salud y educación rural.

Finalmente, muchos países subsidian el consumo de alimentos como sistema para mejorar el nivel de vida de los grupos más pobres de la sociedad. Sin embargo, esta forma de reducir la pobreza puede ser costosa si el subsidio es generalizado. En Egipto, por ejemplo, el subsidio al trigo llegó a costar una proporción importante del presupuesto nacional, y de él se beneficiaban tanto las familias pobres como las ricas; además, el subsidio justificaba usar el trigo como comida para animales.

Los subsidios a la leche en diferentes países también benefician más a las familias pudientes. No obstante, un subsidio a un alimento, consumido preferencialmente por familias pobres, puede ser un sistema eficiente de transferencia de ingreso a los grupos más necesitados. En muchas sociedades los subsidios que reducen el precio del arroz tienen efectos distributivos interesantes.

A pesar de las posibles bondades que sobre la distribución del ingreso pueden tener los impuestos y subsidios bien diseñados, si de lo que se trata es de reducir la pobreza, hay planes de nutrición que dirigen mejor los alimentos subsidiados a las familias más vulnerables. Los programas de estampillas o cupones para compra de alimentos, distribuidos en los puestos de salud a las madres embarazadas o con niños pequeños, mejoran las condiciones de las personas más propensas a la desnutrición, al tiempo que fomentan la asistencia de las madres a los controles médicos. Este tipo de medidas, al ser dirigido exclusivamente a las familias más pobres, son menos costosas que los subsidios generales a los precios de alimentos.

Es importante que los subsidios a los alimentos no reduzcan los precios del productor agrícola, ya que se deteriorarían los ingresos de ese grupo de la población, el cual generalmente está en los deciles más bajos de la distribución del ingreso. Además, hay que tener en cuenta que el menor precio del alimento debe ser cubierto por gastos presupuestales.

Las consecuencias del proteccionismo agrícola

Desde la época de David Ricardo se ha sabido que los aranceles a la importación de alimentos benefician, ante todo, a los dueños de la tierra y perjudican al trabajador urbano y a los campesinos sin tierra, a través de aumentos en el costo de la alimentación. El efecto distributivo

de los aranceles agrícolas depende de quiénes son los grupos más pobres de la sociedad.

En 1950, después de la reforma agraria llevada a cabo en Japón y Finlandia, los campesinos dueños de tierra estaban en el grupo más pobre de dichas sociedades. En ese caso, el aumento en el precio de los alimentos ocasionado por la protección arancelaria, contribuyó a redistribuir el ingreso en favor de los más pobres. En América Latina, donde la distribución de la tierra es muy desigual, el proteccionismo agrícola perjudica a los pobres de las ciudades y a los campesinos sin tierra o con muy poca tierra, por medio del aumento en el costo de los alimentos. Esta política es aún más regresiva si los grandes hacendados producen los bienes protegidos y los pequeños agricultores producen bienes no transables. Este parece ser el caso de Colombia.

Muchos otros factores determinan el impacto redistributivo de la protección arancelaria a los productos agrícolas. El efecto sobre el bienestar depende, por ejemplo, de la elasticidad de respuesta de la producción agrícola a los aumentos en los precios generados por la protección. Si un pequeño incremento en los precios genera aumento grande en la producción, la mayor demanda de trabajo mejora los ingresos de los jornaleros agrícolas y así mejora el ingreso de un grupo pobre de la sociedad. Este beneficio será más positivo cuando los bienes que se protejan tengan una baja relación producto/trabajador.

Conclusión

Diversos elementos determinan el efecto redistributivo de los subsidios e impuestos sobre la agricultura. Para analizar cuál es el impacto de las políticas de impuestos y subsidios al sector agropecuario en el bienestar de la población, es necesario estudiar su incidencia en los diferentes grupos de la población de un país.

En el caso colombiano, dado el patrón de producción de bienes transables y no transables, del tipo de productos agropecuarios que usan intensivamente mano de obra, y la distribución de la tenencia de la tierra, es muy posible que la protección arancelaria empeore la distribución del ingreso rural y aumente la pobreza urbana.

El estudio de Humberto Mora y Alejandro López, publicado en esta edición de la Revista, sugiere que esa es la situación en Colombia. Aunque se necesitan más datos y un modelo más completo para llegar a una conclusión definitiva al respecto, dicho trabajo plantea de manera preliminar que si no se tiene mucho cuidado, la protección arancelaria a la agricultura puede acabar aumentando la proporción de personas en condiciones de pobreza absoluta en el país.

MIGUEL URRUTIA MONTOYA
Gerente General

VIDA DEL BANCO

Reestructuración de la Subgerencia de Investigaciones Económicas

Con el propósito de fortalecer el área de investigaciones económicas para que sirva de apoyo en las nuevas funciones del Banco, consagradas en la Constitución de 1991 y la Ley 31 de 1992, las directivas de la Institución reestructuraron la Subgerencia de Investigaciones Económicas, a partir del mes de septiembre del presente año. En adelante esta área se denomina Subgerencia de Estudios Económicos, de la cual dependen cuatro unidades principales: a) Programación Monetaria, integrada por las secciones de Moneda, Estadística y Cambiaria; b) Programación Macroeconómica, apoyada por las secciones de Finanzas Públicas, Cuentas Financieras, Sector Financiero, Balanza de Pagos, Coyuntura y Modelos Globales; c) Coordinación Interna, conformada por las secciones Operativa, Hemeroteca, Econometría, Procesamiento de Datos y Asuntos Especiales, y d) Unidad de Investigaciones.

Nuevo Subgerente de Estudios Económicos

Como Subgerente de Estudios Económicos fue designado el doctor José Darío Uribe Escobar,

mediante el Acta No. 3979 de julio 16 de 1993 de la Junta Directiva de la Institución.

El doctor Uribe es administrador de empresas de la EAFIT (1981) y economista de la Universidad de los Andes (1984), Master of Sciences (1989) y PhD. en Economía de la Universidad de Illinois (Urbana-Champaign) (1992).

Igualmente, ha ocupado destacadas posiciones en el Departamento Nacional de Planeación como Asesor, jefe de la Unidad de Programación Global y de la División de Estudios Monetarios y Cambiarios. Antes de su nombramiento prestaba su colaboración como Asesor Económico de la Federación Nacional de Cafeteros. En el área de la docencia ha sido catedrático de las universidades de los Andes, EAFIT, Nacional y Javeriana.

Ha realizado importantes estudios sobre desarrollo y crecimiento económico publicados en revistas especializadas como Coyuntura Económica, Universitas Javeriana y Revista Planeación y Desarrollo, entre otras.