
LOS INGRESOS Y GASTOS PUBLICOS EN EL SECTOR AGRARIO (*)

Donato Fernández Navarrete

El propósito de este trabajo no es otro que el de analizar cuantitativamente la evolución seguida en los últimos años por los ingresos y gastos públicos agrarios, para llegar a determinar, de la forma más aproximada que sea posible, el grado de dependencia financiera del Sector Agrario, respecto del Sector Público, que es, según veremos, bastante más elevada de lo que generalmente se cree.

1. LOS INGRESOS PUBLICOS AGRARIOS

El conjunto de recursos que transfiere el Sector Agrario al Sector Público es realmente muy variado. Algunos de ellos tienen carácter coactivo, como es el caso de la Contribución rústica y sus recargos; otros tienen su origen en el pago a una prestación (tasas y exacciones parafiscales, plagas del campo, etcétera), y, finalmente, otros ni tan siquiera revierten directamente al Sector Público, caso

(*) El presente trabajo es una síntesis del capítulo 2, «Los Ingresos y Gastos Públicos en el Sector Agrario», de un estudio más amplio *dirigido* por el profesor Ramón Tamames, que, con el título «Hacienda Pública y Sector Agrario», fue encargado por el Instituto de Estudios Fiscales (I. E. F.) a la empresa IBERPLAN. El autor de este artículo ha sido *ponente* de tres de los cuatro capítulos de que consta (entre ellos, el presente) y *Director adjunto* del Estudio.

de la cuota sindical agraria, que aquí se consideran por el carácter paraestatal del organismo.

La razón de considerar todas estas figuras es para llegar a determinar, de la forma más correcta, la presión fiscal que ha venido soportando el Sector. En lo que sigue entramos en algún detalle en todos los conceptos expuestos.

1.1. La recaudación por rústica. Evolución. Principios de flexibilidad, suficiencia y equidad.

Si hubiese que hacer una rápida síntesis de lo que cuantitativamente ha supuesto la aportación de la Contribución Territorial Rústica a los ingresos presupuestarios, podríamos expresarlos en estos términos: de ser el soporte básico del presupuesto, en 1845 —creación del impuesto—, ha pasado a suponer, actualmente, una cantidad irrisoria. Unos pocos datos pueden ser bien significativos al respecto. En la fecha indicada de 1845, el gravamen sobre *inmuebles, cultivo y ganadería* aportaba al presupuesto el 25 por 100 de sus ingresos; el 18 por 100, en 1899 y poco más de la décima parte a finales del pasado siglo.

A partir de 1900 —excluyendo la Contribución Urbana—, el proceso de degradación

no ha cesado de aumentar, como se desprende de la información que proporciona el cuadro 1.

Cuadro número 1

| AÑOS | Millones de pesetas | | % A/B |
|-----------|--------------------------------------|-------------------------------|-------|
| | A Recaudación líquida por rústica | B Ingresos Presupuestarios | |
| 1918..... | 146,6 | 1.429,9 | 10,3 |
| 1925..... | 168,7 | 2.926,0 | 5,8 |
| 1929..... | 210,9 | 3.724,3 | 5,7 |
| 1935..... | 218,0 | 4.455,0 | 4,9 |
| 1941..... | 347,0 | 6.930,0 | 5,0 |
| 1945..... | 612,0 | 9.864,0 | 6,2 |
| 1950..... | 837,0 | 16.687,0 | 5,2 |
| 1955..... | 1.090,0 | 31.610,0 | 3,5 |
| 1960..... | 1.382,3 | 72.651,0 | 1,9 |
| 1965..... | 1.344,9 | 149.538,0 | 0,9 |
| 1970..... | 1.166,2 | 303.999,0 | 0,4 |
| 1974..... | 1.714,5 | 682.647,0 | 0,3 |

FUENTE: J. Calvo Sotelo, *Mis Servicios al Estado*; Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

Las causas que han conducido a este grave deterioro podrían resumirse en las siguientes:

- a) Ausencia de una reforma tributaria importante entre 1845 y 1900, a pesar, como señala el profesor Fuentes, de la profunda divergencia que existía entre realidad fiscal y económica.
- b) Un mayor grado de concentración de la propiedad en pocas manos, a raíz del proceso desamortizador del siglo XIX, que, dada la preponderancia política de la oligarquía terrateniente, exigía protección para la agricultura en lugar de reformas estructurales.
- c) Retraso y subvaloración de los datos catastrales.
- d) Incapacidad administrativa para luchar contra el fraude.
- e) La aparición de nuevas figuras impositivas de más fácil exacción y que proporcionan mayores ingresos a la Hacienda; y
- f) Una toma de conciencia mal interpretada por los poderes públicos de que

la agricultura, en un país que alcanza un cierto desarrollo, se convierte en una actividad que necesita de ayuda estatal, y de ahí la despreocupación generalizada por una auténtica fiscalización de sus rendimientos, considerando el fraude como una subvención más.

Hecha esta rápida introducción, nos detendremos en el análisis más en detalle de los años posteriores a la reforma de 1964.

En el cuadro número 2 se recoge la evolución seguida por la Contribución Rústica y el Producto Neto Agrario. Ambas magnitudes aparecen reflejadas en valores monetarios —pesetas corrientes— y reales —pesetas de 1958—, con lo que se suprime el espejismo a que puede conducir la ilusión monetaria. La conclusión más importante, que revela la evolución seguida por ambas magnitudes en el transcurso del tiempo, es su *comportamiento inverso* en la mayoría de los años estudiados. Mientras la renta agraria ha ido evolucionando, por lo general, favorablemente, con la salvedad de los años 1967 y 1969, en que se mantiene prácticamente constante, en términos corrientes, y con un pequeño retroceso en los dos años citados y en el de 1970, en valores reales; la recaudación obtenida ha sido regresiva en 1966 y 1967, en pesetas corrientes; y en pesetas constantes, en cinco de los diez años que recoge el citado cuadro: 1966, 1967, 1968, 1973 y 1974.

Profundizando más en el análisis de esta figura impositiva, examinaremos seguidamente los conceptos de flexibilidad, *suficiencia* y *equidad*, que nos permitirán avalar más fundadamente la conclusión establecida.

El *principio de flexibilidad* nos dice que el rendimiento (recaudación) de un impuesto debe seguir, en sus variaciones, las experimentadas por la base de que se extrae (renta agraria).

A tal efecto hemos elaborado el cuadro número 3, que pasamos a comentar. En él se han obtenido tres importantes ratios: el coeficiente de sensibilidad impositiva, el de flexibilidad y el rendimiento tributario (1).

(1) Los coeficientes de sensibilidad impositiva y flexibilidad tratan de medir el grado de ajuste entre las variaciones de la renta (o la magnitud escogida) y del

Cuadro número 2

EVOLUCION DEL PRODUCTO NETO AGRARIO Y DE LA RECAUDACION POR RUSTICA Y PECUARIA (1965-1974) EN PESETAS CORRIENTES Y CONSTANTES

| AÑOS | Valor de 1 peseta de 1958 en los años que se citan (1) | Recaudación por rústica <i>Millones de pesetas</i> | | Producto Neto Agrario <i>Miles de millones de pesetas</i> | |
|-----------|--|---|---------|--|-----------|
| | | Corrientes | De 1958 | Corrientes | De 1958 |
| | | 1965..... | 0,646 | 1.344,9 | 868,8 |
| 1966..... | 0,608 | 913,1 | 555,2 | 221,2 | 134,5 |
| 1967..... | 0,571 | 907,7 | 518,3 | 221,6 | 126,5 |
| 1968..... | 0,544 | 927,1 | 504,3 | 247,9 | 134,9 |
| 1969..... | 0,532 | 963,0 | 512,3 | 247,6 | 131,7 |
| 1970..... | 0,504 | 1.166,2 | 587,8 | 250,9 | 126,5 |
| 1971..... | 0,465 | 1.521,3 | 707,4 | 286,5 | 133,2 |
| 1972..... | 0,430 | 1.686,1 | 725,0 | 324,0 | 139,3 |
| 1973..... | 0,385 | 1.631,6 | 628,2 | 382,6 | 147,3 |
| 1974..... | 0,333 | 1.714,5 | 570,9 | 488,8 (2) | 162,8 (2) |

NOTAS: (1) Índice del coste de la vida. (2) Avance.

FUENTE: I. N. E., Ministerio de Agricultura y Hacienda y elaboración propia.

El primero de los citados coeficientes —el de sensibilidad—, es el resultado del cociente entre las variaciones absolutas de la recaudación impositiva y de la renta agraria. De la información que proporciona el cuadro número 3 se deduce una disonancia prácticamente total entre las variaciones de la renta agraria y de la contribución rústica, más aún si se opera en términos reales; lo cual es totalmente coherente con el procedimiento de estimación de la base imponible de este impuesto.

Los valores negativos que aparecen en varios años son debidos precisamente a la evolución inversa que han venido siguiendo ambas magnitudes.

Un conocimiento más profundo sobre la flexibilidad lo proporciona el cociente entre las variaciones relativas de la recaudación impositiva y la renta agraria, conocido como coeficiente de flexibilidad propiamente dicho. De los resultados del cuadro número 3, se puede decir que el impuesto se muestra flexible, en valores monetarios, en tres años:

rendimiento impositivo. Han sido aplicados al caso español por R. Calle Saiz y V. Valle Sánchez, «Flexibilidad del sistema impositivo español en el período 1940-1967», *Anales de Economía*, segunda época, número 15, julio-agosto 1966, págs. 215 a 254.

1967, 1970 y 1971; próximo a la neutralidad, en 1972; rígido, en 1968 y 1974, y con un comportamiento aberrado, en palabras de R. Calle y V. Valle, en el resto de los años, cuyo signo es negativo. Este comportamiento aberrado es el que prevalece, considerando la serie en valores reales, ya que el signo es negativo en la mayoría de los años. Pero, realmente, lo anormal se produce cuando el coeficiente supera a la unidad, como es el caso del año 1967, en que la renta apenas experimenta variación respecto de 1966; o como sucede en 1970, año en que se incrementa proporcionalmente bastante la recaudación —lo que, probablemente, sea un error estadístico—, y en cambio disminuye la renta agraria en valores reales (véase cuadro número 2).

La evolución a largo plazo está claramente expuesta en el último de los coeficientes señalados: el rendimiento tributario, definido como el peso porcentual que tiene la recaudación en Producto Neto Agrario. De suponer el 0,68 por 100 en 1965, ha pasado al 0,35 por 100 en 1974, lo que constituye otra forma de expresar la regresividad que caracteriza a la Contribución Territorial Rústica (2).

(2) La regresividad del impuesto se ha acentuado considerablemente desde la reforma de 1964 debido,

Cuadro número 3

GRADO DE FLEXIBILIDAD DE LA CONTRIBUCION RUSTICA Y PECUARIA

| AÑOS | Sensibilidad impositiva ($\Delta T/\Delta Y$) | | Flexibilidad ($Y/T \cdot \Delta T/\Delta Y$) | | Rendimiento tributario ($T/Y \cdot 100$) |
|-----------|--|--------|---|--------|--|
| | Monetario | Real | Monetario | Real | |
| 1965..... | -0,008 | -0,045 | -1,047 | -5,875 | 0,68 |
| 1966..... | -0,018 | -0,046 | -2,697 | -6,685 | 0,41 |
| 1967..... | -0,014 | 0,004 | 3,000 | 1,034 | 0,41 |
| 1968..... | 0,001 | 0,002 | 0,176 | -0,409 | 0,37 |
| 1969..... | -0,200 | -0,003 | -39,000 | -0,667 | 0,39 |
| 1970..... | 0,062 | -0,015 | 16,231 | -3,769 | 0,46 |
| 1971..... | 0,010 | 0,018 | 2,141 | 3,830 | 0,53 |
| 1972..... | 0,004 | 0,003 | 0,824 | 0,543 | 0,52 |
| 1973..... | 0,001 | -0,012 | -0,177 | -2,351 | 0,43 |
| 1974..... | 0,001 | -0,004 | 0,333 | -0,867 | 0,35 |

FUENTE: Elaboración propia (datos de base: cuadro número 2).

NOTAS:

T = Recaudación impositiva por rústica.

Y = Renta Agraria.

Δ = Incremento.

además de traducir la escasa incidencia que a nivel macroeconómico tiene esta figura.

Asimismo, la evolución que ha seguido el impuesto demuestra que la Contribución rústica no ha sido ni tan siquiera neutral en el sentido dado en Hacienda a esta expresión: que no interfieran la asignación óptima de los recursos, que de no hacerla el mercado debe realizarla el sistema impositivo. La continua degradación de este impuesto no se explica por las numerosas exenciones practicadas; por el contrario, tienen su origen en la falta de realismo de la estimación de la base imponible. Las valoraciones catastrales y actualmente los módulos, están infravalorados, con la intención, en el mejor de los casos, de evitar que en los años de mala cosecha los agricultores tributen por beneficios superiores a los que realmente obtienen, riesgo que queda

fundamentalmente, a los importantes incrementos habidos en el Producto Neto Agrario (P. N. A.). La participación de la recaudación en el P. N. A., según estimaciones del profesor M. de Torres (*Juicio de la actual política económica española*, Ed. Aguilar, Madrid, 1956, págs. 241 y 242), era del 3,47 por 100 en 1941, 4,8 por 100 en 1942, 3,4 por 100 en 1953 (sin embargo, dicha participación debió ser inferior, ya que el P. N. A. está subvalorado). Según estimaciones propias, lo fue del 1,51 por 100 en 1955, 1,19 por 100 en 1957 y de 0,8 por 100 en 1964.

solventado en la práctica por el retraso con que se suelen hacer las revisiones de las bases imponibles.

El procedimiento de valoración se viene haciendo todavía bajo la óptica de una agricultura tradicional, que no tiene en cuenta las economías de escala que se producen en las grandes explotaciones. A medida que aumenta la dimensión, lo hacen los rendimientos y los costes, éstos en menor proporción, por la existencia de elevados costos fijos.

El segundo principio a analizar es el de la *suficiencia*. Se dice que un impuesto es suficiente cuando cubre todas las bases sobre las que deba recaer —suficiencia relativa— y cuando los ingresos de él derivados financian los gastos públicos en bienes y servicios —suficiencia absoluta— (3).

Obviamente, el impuesto que comentamos no cubre ni una ni otra, y su *insuficiencia* queda reflejada con una simple contrastación, referida a cuatro años (1971-1974), para no extendernos en algo tan evidente. Para ello

(3) Francisco Molina Palma, *Información Comercial Española (ICE)*, agosto de 1964, *ob. cit.*, página 117. Naturalmente, la suficiencia absoluta encuentra su sentido cuando se considera todo el sistema tributario, no en el caso particular de un impuesto.

basta con comparar la base imponible *fiscal* con la *real*, o sea, la que, efectivamente, debiera estar sujeta a gravamen a tenor de lo que expresa la propia ley, cuando dice que pretende gravar los rendimientos netos medios o presuntos que se obtengan en las explotaciones rústicas, ganaderas, forestales o mixtas.

La base fiscal fue estimada para los citados años en:

| AÑOS | Millones de pesetas (4) |
|-----------|-------------------------|
| 1971..... | 27.798,9 |
| 1972..... | 31.968,8 |
| 1973..... | 36.764,1 |
| 1974..... | 42.278,7 |

En un sentido puramente económico, los rendimientos sujetos a gravamen están constituidos por la renta de la tierra, el interés del capital y los beneficios del empresario; o, en otras palabras, deduciendo del Valor Añadido Neto o Renta Neta Agraria, los costos salariales, cotizaciones a la Seguridad Social, impuestos directos e intereses de los capitales tomados a préstamo. Referidas al mismo período, estas macromagnitudes fueron las que se señalan en el cuadro número 4.

Las cifras que figuran en el apartado C del cuadro número 4, constituirían la base imponible potencial (*real*), bajo el criterio de deducir también las retribuciones por trabajo (asalariado y no asalariado) (5). De la comparación entre la base fiscal (estimada por Hacienda) y la potencial, resulta que para los cuatro años considerados se viene a gravar una parte inferior a la mitad de los auténticos rendimientos, tal y como se deduce de los siguientes cálculos:

| | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 |
|---|----------|----------|-----------|----------|
| 1. Base imponible fiscal..... | 27.798,9 | 31.968,8 | 36.764,1 | 42.278,7 |
| 2. Base imponible potencial..... | 60.220,6 | 78.968,3 | 103.198,3 | 60.969,3 |
| 3. Proporción gravada (1/2)..... | 0,46 | 0,41 | 0,36 | 0,69 |
| 4. Recaudación efectiva..... | 1.521,3 | 1.686,1 | 1.631,6 | 1.714,5 |
| 5. Recaudación potencial..... | 3.295,6 | 4.164,9 | 4.579,9 | 2.472,4 |
| 6. Rentabilidad de la base potencial (4/2)..... | 0,025 | 0,021 | 0,016 | 0,028 |

Como se desprende del análisis de los cuatro años reseñados, entre 1971 y 1973 la base imponible fiscal se va alejando cada vez en mayor medida de la potencial, mientras que para 1974 se aproximan mucho más a consecuencia de la crisis energética que incide fuertemente en el incremento de los costes agrarios, reduciendo considerablemente los beneficios. La recaudación potencial que recoge el punto 5 se ha obtenido aplicando a la base imponible potencial la proporción resultante de la recaudación efectiva sobre la base

(4) La estimación se realiza multiplicando la base imponible de 1970 por el coeficiente 1,15 cada uno de los años del período comprendido entre 1971 y 1975. Otras fuentes del Ministerio de Hacienda dan como base imponible, para 1972, la cifra de 22.942,4 millones de pesetas.

imponible fiscal. En el punto 6 se ha calculado la rentabilidad de la base imponible potencial que fue del 2,5 por 100 en 1971 y 2,8 por 100 en 1974 (6).

(5) Según el artículo 40 del Texto refundido de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, para determinar la base imponible de los ingresos brutos, se consideran deducibles una serie de gastos de los que se excluyen las retribuciones por trabajo propio y ajeno (salvo los correspondientes a la dirección o administración) y los impuestos directos, excepto los arbitrios y recargos. Aquí se ha partido del Producto Neto Agrario, y se han efectuado todas las deducciones necesarias hasta llegar al verdadero concepto de *beneficio neto*, que viene dado por la renta de la tierra, intereses de los capitales propios y beneficios empresariales.

(6) Un cálculo similar, realizado por Sánchez Asiain para el año 1960, dio como rentabilidad de la base el 1,58 por 100. José A. Sánchez Asiain, «Aná-

Cuadro número 4

EL PRODUCTO NETO AGRARIO Y LA RETRIBUCION DE LOS FACTORES

(Millones de pesetas)

| | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| A) PRODUCTO NETO AGRARIO..... | 286.486,2 | 323.792,6 | 382.584,0 | 418.734,7 |
| B) DEDUCCIONES..... | 226.265,6 | 244.824,3 | 279.385,7 | 357.765,4 |
| 1. Retribución del trabajo..... | 203.246,6 | 221.559,6 | 251.910,8 | 322.710,2 |
| 1.1. Asalariado..... | 54.760,9 | 58.546,7 | 70.555,9 | 92.274,5 |
| 1.2. No asalariado..... | 148.485,7 | 163.012,9 | 181.354,9 | 230.435,7 |
| 2. Seguridad Social (Cuota patronal) (1)..... | 7.729,0 | 6.530,0 | 6.811,0 | 8.196,0 |
| 3. Impuestos directos (2)..... | 3.237,1 | 3.649,8 | 3.717,5 | 4.062,9 |
| 4. Intereses de capitales ajenos... | 12.052,9 | 13.084,9 | 16.946,4 | 22.796,3 |
| C) RENTA DE LA TIERRA, INTERES DEL CAPITAL Y BENEFICIOS EMPRESARIALES (A - B)..... | 60.220,6 | 78.968,3 | 103.198,3 | 60.969,3 |

(1) Existen pequeñas diferencias entre estos datos y los que ofrece el Ministerio de Agricultura.

(2) Incluye contribución, recargos (paro obrero y arbitrio municipal), cuotas de plagas del campo y tasas sindicales).

FUENTE: Ministerio de Agricultura.

No basta, pues, con comparar la evolución seguida por la recaudación rústica y el P. N. A., sino que resulta necesario llegar a determinar la auténtica base imponible para poder alcanzar una conclusión fundamentada.

Finalmente, el último de los principios antes señalados es el de la *equidad*. La equidad es un concepto difícil de definir y mucho más de valorar; aquí lo entendemos —tal como lo hace el profesor M. de Torres— en una doble dimensión: espacial y personal.

Para apreciar el primer caso, hemos elaborado el cuadro número 5, en el que se compara a nivel provincial, para el año 1972, la base imponible rústica con el Producto Neto Agrario (7). En el citado cuadro puede seguirse, en términos relativos, qué provincias se encontraban proporcionalmente más gravadas en el año de referencia. Los extremos

lisis del sistema tributario español a través de la presión fiscal directa, aparente y real», *Anales de Economía*, segunda época, número 1, enero-marzo, 1963, página 16.

(7) De dicho cuadro se excluyen las provincias de Alava y Navarra, por su régimen foral, y las plazas de Ceuta y Melilla; estas exclusiones no se han realizado con anterioridad, pero en nada varían las conclusiones a que llegamos.

los encontramos en Orense (la menos gravada) y en Huelva (la más).

Las diferencias interprovinciales pueden residir en último extremo tanto en el tamaño de las explotaciones como en sus diversos cultivos. Las valoraciones medias contienen errores por defecto, que se van haciendo acumulativos al incrementarse el tamaño de las explotaciones. Para Sánchez Asiain, existe problema de justicia a nivel espacial y personal —segundo supuesto de equidad—. Para este autor, la gran propiedad está valorada más baja que la de la pequeña y media, así como el secano lo está proporcionalmente más que el regadío (8).

1.2. Los recargos.

Una constante que ha caracterizado tradicionalmente a la contribución rústica ha sido el complementarla con innumerables e innecesarios *recargos*. El legislador, consciente

(8) José A. Sánchez Asiain, «Análisis del sistema tributario español a través de la presión fiscal directa, aparente y real», *Anales de Economía*, segunda época, número 1, enero-marzo, 1963, págs. 17 a 24.

Cuadro número 5

**DIFERENCIAS INTERPROVINCIALES DE GRAVAMEN
POR CONTRIBUCION RUSTICA (1972)**

| PROVINCIAS | Millones de pesetas | | Relación A/B-100 |
|-----------------------------|------------------------|----------------------------------|---------------------|
| | A Base imponible | B Producto Neto Agrario | |
| Albacete..... | 300,0 | 6.096,7 | 4,9 |
| Alicante..... | 439,5 | 7.649,6 | 5,7 |
| Almería..... | 127,7 | 6.243,9 | 2,0 |
| Ávila..... | 259,8 | 4.022,5 | 6,4 |
| Badajoz..... | 1.126,5 | 12.324,5 | 9,1 |
| Baleares..... | 320,4 | 5.719,7 | 5,6 |
| Barcelona..... | 381,9 | 8.011,7 | 4,8 |
| Burgos..... | 362,1 | 6.720,5 | 5,4 |
| Cáceres..... | 500,2 | 8.561,2 | 5,8 |
| Cádiz..... | 247,2 | 7.275,2 | 3,4 |
| Castellón..... | 562,1 | 6.577,1 | 8,5 |
| Ciudad Real..... | 660,5 | 8.579,1 | 7,7 |
| Córdoba..... | 1.137,5 | 10.542,5 | 10,8 |
| Coruña (La)..... | 367,0 | 6.841,5 | 5,4 |
| Cuenca..... | 268,9 | 5.034,5 | 5,3 |
| Gerona..... | 275,5 | 3.623,1 | 7,6 |
| Granada..... | 570,1 | 7.749,7 | 7,3 |
| Guadalajara..... | 262,7 | 3.024,3 | 8,6 |
| Guipúzcoa..... | 169,8 | 2.630,2 | 6,5 |
| Huelva..... | 414,4 | 3.003,3 | 13,8 |
| Huesca..... | 547,7 | 6.500,3 | 8,4 |
| Jaén..... | 856,9 | 9.496,4 | 8,5 |
| León..... | 577,6 | 9.026,4 | 6,3 |
| Lérida..... | 894,9 | 11.074,0 | 8,1 |
| Logroño..... | 190,6 | 6.422,1 | 2,9 |
| Lugo..... | 240,9 | 6.335,3 | 3,8 |
| Madrid..... | 392,3 | 4.319,3 | 9,0 |
| Málaga..... | 399,8 | 4.977,7 | 8,0 |
| Murcia..... | 671,0 | 8.921,9 | 7,5 |
| Orense..... | 86,7 | 4.518,7 | 1,9 |
| Oviedo..... | 554,3 | 8.194,6 | 6,8 |
| Palencia..... | 270,2 | 3.334,0 | 8,1 |
| Palmas (Las)..... | 169,6 | 3.849,6 | 4,4 |
| Pontevedra..... | 119,3 | 6.284,4 | 2,0 |
| Salamanca..... | 386,5 | 5.284,6 | 7,3 |
| Santa Cruz de Tenerife..... | 200,8 | 4.761,2 | 4,2 |
| Santander..... | 257,9 | 6.548,2 | 3,9 |
| Segovia..... | 252,7 | 3.197,0 | 7,9 |
| Sevilla..... | 1.333,7 | 12.847,0 | 10,4 |
| Soria..... | 277,8 | 2.961,5 | 9,4 |
| Tarragona..... | 314,6 | 7.907,9 | 4,0 |
| Teruel..... | 261,0 | 4.118,3 | 6,3 |
| Toledo..... | 596,1 | 11.275,0 | 5,3 |
| Valencia..... | 1.817,9 | 15.598,2 | 11,6 |
| Valladolid..... | 479,8 | 7.107,6 | 6,7 |
| Vizcaya..... | 789,0 | 1.945,3 | 6,0 |
| Zamora..... | 218,6 | 4.124,5 | 5,3 |
| Zaragoza..... | 838,1 | 9.521,2 | 8,8 |

FUENTE: Ministerio de Hacienda y Agricultura y elaboración propia.

de la infravaloración del impuesto, ha cubierto su conciencia con nuevas adiciones de todo tipo, que vienen a complicar aún más una cosa de por sí poco clara.

Los recargos han constituido siempre una parte importante de los ingresos impositivos agrarios. Su determinación, aunque sea en términos aproximados, no deja de ser una tarea compleja al revestir éstos carácter general, provincial e incluso local. En 1959 alcanzaban el 81,5 por 100 de la contribución, el 78,6 por 100 en 1962 (9); aún, actualmente, a pesar de su disminución, su peso es de cierta consideración (10):

| AÑOS | Recargos — Millones de ptas. | Por 100 sobre recaudación rústica |
|-----------|------------------------------------|---|
| 1969..... | 363,1 | 38,7 |
| 1970..... | 518,1 | 44,4 |
| 1971..... | 518,1 | 33,9 |
| 1972..... | 588,9 | 34,9 |
| 1973..... | 628,6 | 38,5 |
| 1974..... | 651,1 | 38,0 |

La razón principal de su disminución se ha debido a la exclusión de los seguros sociales, que desde 1971 se estiman en base a las jornadas teóricas. Actualmente, los únicos recargos que tienen cierta entidad son los que se establecen para atender el paro obrero (cuya recaudación, en términos corrientes, permanece prácticamente estancada hace veinte años), y, sobre todo, los arbitrios municipales, cuya evolución anual es creciente.

1.3. Otros ingresos procedentes del sector agrario distintos al impuesto.

Además de la Contribución rústica y sus recargos, existen otra serie de figuras, que

(9) Véase, a este respecto, el trabajo de los miembros del Seminario de Hacienda Pública (Rafael Acosta España y otros) llevado a cabo durante el curso 1963-1964 y publicado con el título «Presión fiscal sobre el sector agrícola», *Moneda y Crédito* número 92, Madrid, marzo de 1965, págs. 85 y ss.

(10) Según dispone el artículo 31 del Texto refundido de este impuesto, se establecen una serie de recargos que recaen sobre la base liquidable, la cuota tributaria y sobre la suma de la cuota y recargos.

si bien no son de carácter impositivo, sí suponen, en cambio, una detracción de recursos del sector agrario. Entre ellas están las tasas y exacciones parafiscales, impuestos de plagas del campo, tasas sindicales (cuota sindical y Cámara Oficial Sindical Agraria —COSA—) y la cuota empresarial del régimen especial de la Seguridad Social Agraria.

Las tasas y exacción parafiscales que gravitan sobre el sector, constituyen la contraprestación a los servicios prestados por el Ministerio de Agricultura u organismos de él dependientes. De las 23 tasas y exenciones parafiscales existentes deben excluirse una serie de ellas, que son satisfechas en los escalones industrial y comercial y que, por tanto, no corresponden propiamente al sector agrario.

Seguindo a Rubio Bustamante, las excepciones más importantes serían las siguientes (11):

- Exacción parafiscal sobre mecanización agrícola, que es satisfecha por fabricantes e importadores.
- Ordenación y defensa de las industrias agrícolas, forestales y pecuarias.
- Servicio Nacional del Trigo y de Colonización, constituidas por servicios de dirección, vigilancia e inspección de obras.
- Patronato de Biología Animal, por aperturas de laboratorios, especialidades, análisis, etc.

La recaudación total anual por la parafiscalidad agraria está actualmente en torno a los 2.000 millones de pesetas, de los que un 40 por 100, aproximadamente, corresponden a actividades estrictamente agrarias.

El impuesto sobre plagas del campo no es considerado por algunos tratadistas como tal impuesto, a pesar de que su gestión esté encargada al Ministerio de Hacienda. Fue establecido por Ley de 21 de mayo de 1908. Su rendimiento ha pasado de los 38 millones recaudados en 1960, a los 50 actuales, llevando varios años estancado en esa cantidad, lo que da idea del grado de deterioro del mismo en términos reales.

(11) Luis María Rubio Bustamante, «Financiación del Sector Público a través del Sector Agrario», en *Tributación de las Rentas Agrarias*, Instituto de Estudios Fiscales (I. E. F.), Madrid, 1975, *ob. cit.*, páginas 252 y 253.

Las tasas sindicales se componen de la cuota sindical —cuya finalidad ha sido el sostenimiento de la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos— y cuota de la Cámara Oficial Sindical Agraria. Esta última consistía en un recargo sobre la cuota del Tesoro de la Contribución Territorial Rústica, establecido en 1933. A partir de 1971 se refundan ambas tasas (en cuanto a su gestión), bajo la denominación de «Cuota Sindical Agraria Generalizada», y se estima por la aplicación del nuevo régimen de jornadas teóricas, el mismo que sirve de base para calcular la cuota empresarial de la Seguridad Social Agraria.

La evolución seguida por esta tasa es claramente progresiva en los últimos años y comparable, por su importancia cuantitativa, a la Contribución rústica (véase cuadro número 6).

1.4. La presión fiscal en el Sector Agrario.

La presión fiscal se define como la parte de la renta generada que, vía impuesto, se transfiere coactivamente de cualquier sector económico —o de todos conjuntamente— al público. El primer problema que se presenta para su cálculo hace referencia a los conceptos que deben incluirse en los dos términos de la proporción: numerador y denominador (12). Por lo que respecta al primero, existen varias alternativas: tomar sólo las cuotas de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, lo cual no parece muy ortodoxo dada la considerable importancia que tienen los recargos; considerar como numerador las cuotas y los recargos, en este caso, nos aproximamos más al concepto de presión fiscal, e incluso en sentido estricto, podría considerarse adecuado; por último, lo más razonable, según nuestro punto de vista, es tomar como numerador el que incluya los conceptos anteriores y los restantes gravámenes que pesan sobre el sector, o sea, las tasas y exacciones parafiscales, tasas sindicales y las cuotas sobre la Seguridad Social Agraria.

(12) Rafael Acosta España y otros, «La presión fiscal sobre el sector agrícola», *ob. cit.*, págs. 59 a 130.

Cuadro número 6

LA PRESION FISCAL EN EL SECTOR AGRARIO

(Cifras en millones de pesetas)

| CONCEPTO | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1. Contribución Territorial Rústica..... | 936,9 | 1.166,2 | 1.527,3 | 1.686,1 | 1.631,6 | 1.714,5 |
| 2. Recargos..... | 363,1 | 518,1 | 518,1 | 588,9 | 628,6 | 651,1 |
| 2.1. Paro obrero..... | 59,1 | 57,6 | 57,6 | 50,0 | 55,0 | 56,4 |
| 2.2. Arbitrios municipales..... | 304,0 | 460,5 | 460,5 | 538,9 | 573,6 | 594,7 |
| 3. Tasas y exenciones parafiscales..... | 513,2 | 528,7 | 580,5 | 613,5 | 652,2 | 693,2 |
| 4. Impuestos de Plagas del Campo..... | 50,0 | 38,5 | 50,9 | 5,11 | 51,2 | 79,3 |
| 5. Tasas sindicales (Cuota Sindical y Cámara Oficial Sindical Agraria)... | 872,6 | 900,6 | 1.140,8 | 1.323,7 | 1.406,1 | 1.618,0 |
| 6. Seguridad Social Agraria (Cuota empresarial)..... | 2.806,1 | 4.019,0 | 7.729,0 | 6.530,0 | 6.811,0 | 8.196,0 |
| 7. Total (1 a 6)..... | 5.541,9 | 7.171,1 | 11.546,6 | 10.793,3 | 11.180,7 | 12.952,1 |
| 8. Producto Neto Agrario (millones de pesetas)... | 247.598,8 | 250.868,3 | 286.486,2 | 323.792,6 | 382.584,0 | 418.734,7 |
| 9. Presión fiscal (7/8·100) | 2,2 | 2,9 | 4,0 | 3,3 | 2,9 | 3,1 |

FUENTE: Ministerio de Hacienda y Agricultura, Organización Sindical (HNLG) y elaboración propia.

No existe, pues, completa unanimidad en qué conceptos deben incluirse, aun cuando, como hemos dicho, generalmente se acepta que deben ser todos aquéllos que supongan una detracción de renta.

El problema más trascendente, en cuanto a la inclusión o exclusión, lo presentan las tasas parafiscales, ya que suponen el pago al sector público de un servicio prestado por éste. Dos razones, sin embargo, según señala el profesor Albiñana, avalan la necesidad de su inclusión (13). La primera se refiere a que si bien en sentido estrictamente legal, cualquier ciudadano puede prescindir libremente del servicio que le pueda prestar la Administración, y, en contrapartida, del pago de la tasa, en la realidad, el problema se presenta de forma distinta, puesto que muchas prestaciones administrativas le vienen impuestas. La segunda razón, para nosotros más

significativa, reside en el hecho de que la contraprestación (tasa) no suele tener, por lo general, un equivalente económico a la prestación pública que determina su exacción; en otras palabras, normalmente las tasas no cubren el coste íntegro del servicio recibido.

Otro tanto cabe decir de las tasas sindicales, y con mayor razón de las cuotas abonadas para Seguridad Social Agraria. En ambos casos, la recaudación obtenida no revierte directamente en el presupuesto de la Nación, sino en la Organización Sindical y en la Mutualidad Nacional Agraria; no obstante, suponen una detracción de renta del sector, al igual que los impuestos, y, por consiguiente, una minoración de la capacidad adquisitiva de los agricultores.

Por lo que atañe a la elección del denominador —los conceptos que deban incluirse— también plantea problemas. Normalmente se suele tomar como tal el P. N. B. o la R. N. cuando se trata de realizar comparaciones entre países; a nivel sectorial, el indicador más ade-

(13) César Albiñana, «Los ingresos tributarios distintos del impuesto», *Anales de Economía*, tercera época, abril-septiembre de 1973, números 18-19.

cuado es el Producto Neto del Sector, y es el que ha sido utilizado en este trabajo.

Una magnitud realista, como denominador, es el Valor Añadido Neto Disponible (VAND), que es la diferencia entre el VAN o (P. N. A.) y los salarios. La cuestión que aquí se plantea es la de si deben deducirse únicamente los salarios pagados por cuenta ajena o éstos y los correspondientes al agricultor y su familia, pues de considerar una u otra magnitud, el resultado es bien diferente.

En el citado trabajo de Acosta España se contemplan prácticamente todas las posibilidades antes señaladas en lo referente a cada término de la fracción, para el período 1959-1963. Los resultados, esquemáticamente expuestos, son los siguientes:

| CONCEPTO DE PRESION FISCAL | Años | | | |
|--------------------------------|------|------|------|------|
| | 1959 | 1960 | 1961 | 1963 |
| 1. I/PNA · 100..... | 1,8 | 1,9 | 1,7 | 1,5 |
| 2. I/PNA - S · 100... | 1,2 | 1,3 | 1,2 | 1,0 |
| 3. I+R/PNA - S · 100 | 2,2 | 2,3 | 2,1 | 1,8 |
| 4. I/PNA - St · 100... | 2,5 | 2,7 | 2,3 | 2,0 |
| 5. I+R/PNA - St · 100 | 4,5 | 4,8 | 4,1 | 3,5 |
| 6. I+R+T+L/PNA - Ct · 100..... | 7,9 | — | — | 7,0 |
| 7. I+R+T+L/PNA... | — | — | 3,3 | — |

Siendo:

- I = Impuestos (Contribución Territorial).
- R = Recargos.
- T = Tasas.
- L = Arbitrios Locales.
- S = Salarios (cuenta ajena).
- St = Salarios totales.
- PNA = Producto Neto Agrario.

Para los años 1969-1974, tal y como se puede seguir en el cuadro 6, aparece el cálculo de la presión fiscal a que está sometido el sector agrario. Lo definimos como la relación porcentual existente entre la suma de los conceptos impositivos, tasas, cuotas, etcétera, antes señalado, y el Producto Neto Agrario.

Dicha relación se ha situado en torno al 3 por 100 en el período estudiado, con algunas oscilaciones en torno a esa media. La si-

tuación debe permanecer estacionaria desde hace bastantes años, puesto que en 1961 era asimismo de un 3,3 por 100. Ello constituye la prueba más clara del escaso gravamen a que está sometido el sector agrario, que si se mantiene inalterado no se debe al incremento de la recaudación por Contribución Territorial (cuota fija y proporcional), sino al crecimiento experimentado en las cuotas de la Seguridad Social Agraria.

2. EL GASTO PUBLICO EN EL SECTOR AGRARIO

2.1. Concepto y evolución.

El gasto público que se realiza en cualquier sector económico casi siempre resulta difícil de delimitar a un nivel siquiera sea aproximado; y esta dificultad se ve acrecentada particularmente en el caso del sector agrario. En lo que sigue, nos ceñiremos al que incide directamente en el sector y al que podríamos denominar *gasto público en sentido estricto*; una valoración más real —en sentido amplio— tendría que considerar otra serie de gastos (comunicaciones, sanidad, educación, etc.), que si bien no revierten directa y totalmente sobre el agro, sí ejercen, por el contrario, una influencia indirecta.

Así, pues, a nivel institucional, nos ocuparemos de los gastos que se canalizan por el Ministerio de Agricultura y Organismos Autónomos a él adscritos, así como los que tienen lugar a través de los Ministerios de Comercio y Obras Públicas en el capítulo correspondiente a inversiones.

La evolución seguida por el gasto público agrario aparece recogida para una serie de años en el cuadro número 7 a precios corrientes y constantes (pesetas de 1958). En términos corrientes, cabe apreciar el ritmo ascendente que ha seguido la serie, que, a la postre, no pasa de ser un mero espejismo, como se evidencia perfectamente en valores reales.

La importancia del gasto público en el sector —apreciado a través de la participación que tiene en el P. N. A.— es de cierta consideración, particularmente desde 1964, en que la planificación indicativa comienza a prestar mayor interés a la agricultura: de poco

más del 6 por 100 en 1958 pasa al 13 por 100 en 1964, línea que, con ligeras oscilaciones, ha mantenido en los últimos años. Este dato contrasta ostensiblemente con la aportación del sector agrario a los ingresos públicos —en su más amplio sentido—, que, como vimos en el apartado precedente (cuadro número 6), se situaba en torno al 3 por 100 del Producto Nacional Agrario.

Cuadro número 7

EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO AGRARIO

| ANOS | Gasto Público — Millones de pesetas | % Gasto Público s/PNA | % PNA/RN |
|-----------|--|-----------------------------|----------|
| 1958..... | 7.638,1 | 6,3 | 28,8 |
| 1964..... | 22.570,3 | 13,1 | 18,2 |
| 1965..... | 21.936,8 | 11,1 | 17,7 |
| 1966..... | 23.674,6 | 10,7 | 17,4 |
| 1967..... | 23.910,3 | 10,8 | 15,8 |
| 1968..... | 24.140,0 | 9,7 | 15,9 |
| 1969..... | 27.914,0 | 11,3 | 14,5 |
| 1970..... | 28.631,0 | 11,4 | 13,2 |
| 1971..... | 39.642,3 | 13,8 | 13,3 |
| 1972..... | 40.034,5 | 12,4 | 12,8 |
| 1973..... | 43.753,5 | 11,4 | 10,1 |
| 1974..... | 52.376,4 | 12,5 | 9,2 |

NOTAS:

PNA = Producto Neto Agrario.
RN = Renta Nacional.

FUENTE: I. N. E., «Contabilidad Nacional»; Ministerios de Agricultura y Hacienda.

La comparación de ambos porcentajes —lo que da y recibe el sector agrario— nos aproxima a una importante conclusión: el gran *déficit* que el agro está contrayendo con el sector público y, en consecuencia, su acusada *situación de dependencia*. En la última columna del cuadro número 7 aparece la aportación del P. N. A. a la R. N., que, como puede fácilmente apreciarse, es claramente descendente: de suponer casi un 30 por 100 en 1958, se sitúa en 1974 en algo más del 9 por 100; dicho descenso contrasta también con la línea seguida por el gasto público, lo que induce a pensar, con todo fundamento, que aparentemente no han faltado recursos estatales para el sector agrario, y lo que ha fallado han sido las directrices de política

agraria, que no han hecho un uso racional de los mismos.

A esta conclusión se llegaba en un seminario que sobre el tema fue realizado en el curso 1966-1967 (14), del que extraemos el siguiente comentario: «teniendo en cuenta que la naturaleza misma del desarrollo implica una importancia decreciente de la agricultura dentro de la actividad económica general, esta primera aproximación al problema demuestra que los defectos de la política agrícola no han nacido de una insuficiencia de los recursos destinados por el Estado al desarrollo de la agricultura. Otro problema muy distinto es si este volumen tan cuantioso de dinero se ha utilizado de la manera más productiva».

2.2. Distribución económica del gasto público.

Esta clasificación agrupa los gastos atendiendo a su naturaleza económica. Aparecen en los presupuestos estatales ordenados en nueve capítulos homogéneos, que permiten analizar los efectos que dichos gastos tienen sobre el sector objeto de análisis. Estos capítulos son los siguientes:

- 1.º Remuneraciones de personal.
- 2.º Compra de bienes corrientes y servicios.
- 3.º Intereses.
- 4.º Transferencias corrientes.
- 6.º Inversiones reales.
- 7.º Transferencias de capital.
- 8.º Variación de activos financieros.
- 9.º Variación de pasivos financieros.

Los capítulos 1 a 4 constituyen las *operaciones corrientes* y del 6 al 9, las *operaciones de capital*.

La evolución, según la clasificación económica del gasto público, se contiene en el cuadro número 8, que ha sido realizado a través de las estadísticas que anualmente publica el Ministerio de Hacienda. De las sucesivas fases por las que pasa el Presupuesto, hemos

(14) José Barea y otros, *El gasto público en la agricultura*, Seminario de Hacienda Pública de la Sociedad de Estudios y Publicaciones, curso 1966-1967, Ed. Moneda y Crédito, Madrid, 1969, pág. 21.

EVOLUCION ECONOMICA DEL GASTO PUBLICO EN EL SECTOR AGRARIO

(Miles de millones de pesetas)

| | 1968 | | 1969 | | 1970 | | 1971 | | 1972 | | 1973 | | 1974 | |
|---|----------------------------|-------|----------------------------|-------|----------------------------|-------|----------------------------|-------|----------------------------|-------|----------------------------|-------|----------------------------|-------|
| | 10 ⁹ pesetas | % |
| A) OPERACIONES CORRIENTES..... | 6,8 | 36,5 | 9,5 | 44,0 | 8,0 | 34,5 | 8,3 | 30,6 | 12,5 | 39,3 | 12,3 | 36,7 | 13,2 | 32,5 |
| 1. Remuneración de personal..... | 3,6 | 19,1 | 4,0 | 17,7 | 5,0 | 21,6 | 5,6 | 20,7 | 6,8 | 21,3 | 8,9 | 26,2 | 9,2 | 22,7 |
| 2. Compras de bienes y servicios..... | 2,0 | 10,9 | 1,4 | 6,3 | 1,5 | 6,5 | 1,6 | 5,9 | 1,8 | 5,7 | 1,9 | 5,8 | 2,2 | 5,5 |
| 3. Intereses..... | 0,6 | 3,4 | 0,7 | 3,2 | 0,8 | 3,4 | 0,8 | 3,0 | 1,1 | 3,5 | 0,1 | 3,0 | 1,1 | 2,7 |
| 4. Transferencias..... | 0,6 | 3,1 | 3,3 | 14,8 | 0,7 | 3,0 | 0,3 | 1,1 | 2,8 | 8,8 | 0,4 | 1,7 | 0,7 | 1,6 |
| B) OPERACIONES DE CAPITAL..... | 11,8 | 63,5 | 13,1 | 58,0 | 15,2 | 65,5 | 18,8 | 69,4 | 19,3 | 60,7 | 21,2 | 63,3 | 27,4 | 67,5 |
| 6. Inversiones reales..... | 8,3 | 44,8 | 8,9 | 39,3 | 9,7 | 41,8 | 12,3 | 45,4 | 11,4 | 35,7 | 12,6 | 37,5 | 14,8 | 36,5 |
| 7. Transferencias de capital..... | 0,9 | 4,8 | 1,2 | 5,2 | 1,3 | 5,6 | 1,7 | 6,3 | 1,9 | 6,0 | 2,6 | 7,8 | 3,4 | 8,4 |
| 8. Variación activos financieros..... | 1,8 | 9,7 | 2,2 | 9,7 | 3,1 | 13,4 | 3,3 | 12,2 | 4,3 | 13,6 | 4,3 | 12,8 | 7,0 | 17,1 |
| 9. Variación pasivos financieros..... | 0,8 | 4,2 | 0,8 | 3,8 | 1,1 | 4,7 | 1,5 | 5,5 | 1,7 | 5,4 | 1,7 | 5,2 | 2,2 | 5,5 |
| C) TOTAL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y ORGANISMOS AUTONOMOS (A + B)..... | 18,6 | 100,0 | 22,6 | 100,0 | 23,2 | 100,0 | 27,1 | 100,0 | 31,8 | 100,0 | 33,5 | 100,0 | 40,6 | 100,0 |
| D) MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS..... | 5,5 | | 5,3 | | 5,4 | | 12,5 | | 7,9 | | 9,1 | | 11,5 | |
| E) MINISTERIO DE COMERCIO..... | — | | — | | — | | — | | 0,1 | | 0,1 | | 0,3 | |
| F) TOTAL (C + D + E)..... | 24,1 | | 27,9 | | 28,6 | | 39,6 | | 39,8 | | 42,7 | | 52,4 | |

FUENTE: Ministerio de Hacienda y Agricultura y elaboración propia.

escogido la correspondiente a «obligaciones contraídas»; el cuadro, pues, incluye, de una parte, los gastos realizados directamente por el Ministerio de Agricultura y sus organismos autónomos (deduciendo las correspondientes transferencias corrientes y de capital del citado Departamento a sus Organismos), y de otra, las correspondientes a los de Obras Públicas y Comercio que directamente inciden en el sector. A continuación entramos en detalle en el estudio de esta clasificación.

La primera observación que salta a la vista, en el análisis del citado cuadro, es la importancia que revisten las operaciones corrientes, que se aproximan a la mitad de las de capital.

Los capítulos 1 y 2 (remuneraciones de personal y compras de bienes y servicios), se conocen conjuntamente como de *gastos de funcionamiento de los servicios*, o sea, los que el Estado y los Organismos Autónomos requieren en personal y material para el normal desenvolvimiento de sus actividades. Incluye, por tanto, los sueldos y salarios y toda clase de remuneraciones al personal (gastos de representación, gratificaciones, dietas, locomoción, etc.) y las compras de bienes y servicios: gastos de material, reparación de edificios, limpieza, publicaciones, etc. Las remuneraciones de personal es, cuantitativamente, la segunda partida en importancia de los gastos públicos en los años analizados y cuyo ritmo no cesa de aumentar: de 3.559,8 millones en 1968 sobrepasó los 9.000 en 1974; en cambio, el capítulo correspondiente a compras de bienes y servicios se muestra estancado.

La rúbrica de intereses comprende las correspondientes a obligaciones emitidas, y, sobre todo, en el caso de los organismos agrícolas, los producidos por anticipos y préstamos de entidades públicas y privadas; la casi totalidad de esta partida afecta al YRIDA.

Una de las partidas más importantes de las operaciones corrientes es la de *transferencias corrientes*, que al ser la mayoría de carácter interno (entre el Ministerio de Agricultura y los Organismos públicos a él adscritos), no tiene su correspondiente reflejo en el cuadro que comentamos, en el que solamente figura por el neto; sirva de ejemplo que en 1974 las transferencias corrientes del Ministerio de Agricultura ascendieron a 13.644,4 millones

de pesetas, y de ellas, 13.606,6 a Organismos Autónomos, para los cuales el presupuesto estatal constituye la principal fuente de recursos. Otros destinatarios de muy escasa importancia, a efectos de transferencias, son las Corporaciones Locales, empresas y familias y exterior.

Dentro de las operaciones de capital destacan los capítulos correspondientes a *inversiones reales y transferencias de capital*, que pasamos a comentar seguidamente. Las inversiones reales comprenden los gastos públicos destinados a este fin, y que, por tratarse de actividades poco rentables, el sector privado no se siente atraído para realizar tales inversiones. Cuantitativamente es la partida más importante del gasto público agrario (supera la tercera parte de los gastos totales) y la componen la suma de los rubros 6, D y E del cuadro número 8.

Un mayor desglose se contiene en el cuadro número 9 (15), referido al período 1972 a 1974 en término de «Presupuesto por Programas». Dicha programación constituye el primer intento de aplicación en España del P. P. B. S., limitado por el momento a las inversiones financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, ya sean realizados por el propio Estado o por Organismos Autónomos, Corporaciones Locales, Empresas Públicas o privadas. En cada uno de los programas se definen y describen los objetivos del período, resultados físicos, coste financiero y créditos presupuestados para su ejecución, etc. (16).

El capítulo correspondiente a las *transferencias de capital* está constituido por las subvenciones, que, con cargo al presupuesto, se destinan a la formación de capital fijo en la agricultura. La situación es análoga a la descrita en las transferencias corrientes, pues los mayores receptores de tales transferencias son asimismo los Organismos Autónomos

(15) No existe total coincidencia entre las partidas señaladas del cuadro 8 con las del 9, pues este último incluye subvenciones a inversiones privadas que hay que deducir. De todas formas, continúa subsistiendo alguna diferencia entre las cifras oficiales de ambas fuentes.

(16) Una información completa se contiene en *Presupuesto por programas de inversión*, Dirección General del Tesoro y Presupuestos, Ministerio de Hacienda, publicaciones correspondiente a los años 1972 a 1975.

Cuadro número 9

INVERSION PUBLICA AGRARIA (INCLUIDAS LAS SUBVENCIONES A INVERSIONES PRIVADAS)

(Millones de pesetas)

| PROGRAMAS | 1972 | % | 1973 | % | 1974 | % |
|--|-----------------|------|-----------------|------|-----------------|------|
| Reforma de las estructuras y de la empresa agraria | 3.819,7 | 19,2 | 4.913,0 | 20,5 | 4.748,5 | 16,0 |
| Política social y extensión agraria | 107,2(+) | 0,5 | 238,6(+) | 1,0 | 1.225,3 | 4,1 |
| Ordenación de las producciones | 4.783,3 | 24,0 | 4.071,1 | 16,9 | 4.342,1 | 14,7 |
| Comercialización e industrialización agrarias (1) | 806,6 | 4,0 | 884,3 | 3,7 | 1.318,0 | 4,4 |
| Mejora del medio rural y defensa de la naturaleza | 394,6 | 2,0 | 1.625,5 | 6,8 | 2.677,9 | 9,0 |
| Infraestructura hidráulica y transformación en riego (2) | 9.681,7 | 48,7 | 11.699,7 | 48,8 | 14.645,3 | 49,4 |
| Investigación agraria | 123,6 | 0,6 | 412,9 | 1,7 | 518,5 | 1,8 |
| Programas operacionales | 171,0 | 0,9 | 111,3 | 0,5 | 140,5 | 0,5 |
| TOTAL (3) | 19.887,6 | | 23.956,4 | | 29.616,2 | |
| (1) Corresponden al Ministerio de Comercio | 134,0 | | 125,0 | | 274,7 | |
| (2) Corresponden al Ministerio de Obras Públicas | 7.922,8 | | 9.074,4 | | 11.458,2 | |
| (3) Subvenciones a inversiones privadas | 1.378,2 | | 1.756,8 | | 2.168,9 | |

FUENTE: Ministerio de Agricultura.

NOTA: (+) Estas cifras son incompletas, encontrándose el resto en Reforma de las Estructuras.

del Ministerio de Agricultura, y en menor escala, las Corporaciones Locales, empresas y familias. A los organismos autónomos corresponde la casi total ejecución de las inversiones reales agrarias y, en consecuencia, a ellos se destinan prácticamente todas las transferencias de capital que realiza el Ministerio de Agricultura.

Las dos últimas partidas del cuadro 8 se denominan *operaciones financieras de carácter activo y pasivo*, respectivamente. Las operaciones financieras activas incluyen las adquisiciones de títulos-valores, concesión de anticipos y préstamos, etc.; por su parte, las operaciones financieras pasivas constituyen la contrapartida de las anteriores, o sea, la amortización (deuda pública y préstamos), devolución de depósitos, etc. Ambas partidas afectan principalmente al IRYDA y nivel más reducido, al ICONA, Servicio de Pósitos, etc.

2.3. Distribución funcional del gasto público.

La clasificación funcional agrupa los créditos según la naturaleza de las actividades

que realiza cada servicio; esta clasificación también se denomina orgánica o administrativa. Las funciones se dividen en cuatro grandes sectores de actividades: *de carácter general* (servicios general y defensa), *sociales y para la comunidad* (educación, sanidad, pensiones, seguridad social y beneficencia, vivienda y bienestar comunitario y otros servicios comunitarios y sociales), *económicos y no clasificados*.

Aquí nos ocuparemos de los *servicios económicos*, que, a su vez, se desglosan en funciones y subfunciones; una de estas funciones es la *Agricultura, Ganadería, Silvicultura, Caza y Pesca*, que engloba los gastos que el Estado realiza en el sector primario de la economía.

La evolución del gasto público, según esta clasificación, está reflejada en el cuadro número 10. La forma de calcularlo ha sido la siguiente: partiendo de los gastos totales que proporciona la clasificación económica (columna F del cuadro número 8) éstos se han distribuido proporcionalmente de acuerdo con la función «Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca» de los Presupuestos Generales

Cuadro número 10

EVOLUCION POR FUNCIONES DEL GASTO PUBLICO

(En millones de pesetas)

| | 1958 | % | 1964 | % | 1972 | % | 1973 | % | 1974 | % |
|-----------------------------------|---------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
| 1. Administración general..... | 184,5 | 2,4 | 667,0 | 3,0 | 960,8 | 2,4 | 1.111,6 | 2,6 | 1.466,5 | 2,8 |
| 2. Investigación... | 86,4 | 1,1 | 226,9 | 1,0 | 800,7 | 2,0 | 897,8 | 2,1 | 1.099,9 | 2,1 |
| 3. Agricultura..... | 5.137,1 | 67,3 | 10.532,9 | 46,7 | 20.217,4 | 50,5 | 21.376,8 | 50,0 | 25.402,6 | 48,5 |
| 3.1. Concentración parcelaria. | 70,6 | 0,9 | 794,8 | 3,5 | 4.924,2 | 12,3 | 5.550,0 | 13,0 | 6.704,2 | 12,8 |
| 3.2. Regadíos y colonización..... | 4.939,0 | 64,7 | 9.240,9 | 40,9 | 12.050,4 | 30,1 | 12.313,0 | 28,8 | 14.508,3 | 27,7 |
| 3.3. Resto..... | 127,5 | 1,7 | 498,0 | 2,3 | 3.242,8 | 8,1 | 3.463,0 | 8,1 | 4.190,1 | 8,0 |
| 4. Ganadería..... | 26,4 | 0,3 | 540,9 | 2,4 | 1.881,6 | 4,7 | 2.009,4 | 4,7 | 2.356,9 | 4,5 |
| 5. Forestal..... | 822,4 | 10,8 | 2.300,7 | 10,3 | 3.643,1 | 9,1 | 4.275,4 | 10,0 | 5.185,3 | 9,9 |
| 6. Extensión agraria..... | 9,5 | 0,1 | 227,7 | 1,0 | 1.681,4 | 4,2 | 1.881,2 | 4,4 | 2.252,2 | 4,3 |
| 7. Sostenimiento de precios..... | 1.371,8 | 18,0 | 8.034,2 | 35,6 | 10.969,5 | 27,1 | 11.201,4 | 26,2 | 14.613,0 | 27,9 |
| 8. Total (1 a 7)... | 7.638,1 | 100,0 | 22.570,3 | 100,0 | 40.034,5 | 100,0 | 42.753,5 | 100,0 | 52.376,4 | 100,0 |

FUENTE: Barea y otros, *El Gasto Público en la Agricultura*; Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

del Estado del denominado *Libro Rojo* (17).

En el trabajo más arriba señalado, de Barea, ya se indicaba que existía una gran concentración del gasto en dos epígrafes: *colonización y regadío y sostenimiento de precios* (18). Esto mismo ha venido sucediendo en los últimos años, y, así, por ejemplo, en 1972, suponían, conjuntamente, el 57,2 por 100 y el 55,6 por 100 en 1974.

La política de regadíos ha constituido uno de los pilares básicos del régimen nacido tras la guerra civil como forma sutil de soslayar la reforma agraria. La preocupación original de tales obras no fue otra que la de enjugar el paro obrero existente en el campo, y así se justifica la puesta en marcha de los planes de Badajoz y Jaén, primero, y de Tierra de

Campos, después. Pero los resultados no han confirmado el objetivo original, y la prueba más evidente de su fracaso ha sido la emigración masiva que se ha producido en dichas provincias.

Por lo que respecta a la política de precios, ha ocurrido otro tanto; se ha ido ampliando la primitiva política de precios del trigo al resto de los cereales y a otros productos agrarios. Actualmente se encuentran sometidos a control de precios casi las tres cuartas partes de la Producción Final Agraria, lo que origina un costo financiero cada año más elevado.

Del resto de las partidas que figuran en el cuadro número 10, merecen ser destacadas las correspondientes a la concentración parcelaria y el subsector forestal; la primera ha adquirido cierto relieve desde la creación del IRYDA en 1971, debido a la creciente importancia que ha ido tomando la ordenación rural, que ya hoy se contempla bajo una óptica comarcal y no se limita a la pura labor técnica de la concentración de parcelas diseminadas. Otro tanto cabe decir respecto a la re-

(17) Los años 1958 y 1964 han sido directamente tomados de J. Barea y otros, «El Gasto Público en la Agricultura», *ob. cit.*, cuadro número 5.

(18) José Barea y otros, «El Gasto Público en la Agricultura», *ob. cit.*, pág. 24.

Cuadro número 11

FLUJOS ENTRE LOS SECTORES PUBLICO Y AGRARIO (1971-1974)

| | AÑOS | | | |
|--|---------------------|------------------|------------------|------------------|
| | Millones de pesetas | | | |
| | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 |
| A) APORTACION FINANCIERA DEL SECTOR AGRARIO AL SECTOR PUBLICO | | | | |
| 1. Impuestos y tasas..... | 3.817,6 | 4.263,3 | 4.369,7 | 4.756,1 |
| 2. Seguridad Social Agraria..... | 12.904,0 | 13.580,0 | 15.243,0 | 17.561,0 |
| 2.1. Cuota empresarial..... | 7.729,0 | 6.530,0 | 6.811,0 | 8.196,0 |
| 2.2. Cuota obrera..... | 5.175,0 | 7.050,0 | 8.432,0 | 9.365,0 |
| TOTAL A..... | 16.721,6 | 17.843,3 | 19.612,7 | 22.317,1 |
| B) FINANCIACION PUBLICA | | | | |
| 1. Gastos públicos directos..... | 39.642,3 | 40.034,5 | 43.753,5 | 52.376,4 |
| 2. Subvenciones al carburante (CAMPSA)..... | 7.860,0 | 8.207,3 | 8.838,3 | 10.150,0 |
| 3. Subvención estatal a la Seguridad Social Agraria..... | 7.000,0 | 8.500,0 | 9.500,0 | 11.500,0 |
| TOTAL B..... | 54.502,3 | 56.741,8 | 62.091,8 | 74.026,4 |
| C) TOTAL GENERAL (A - B)..... | -37.780,7 | -38.898,5 | -42.478,1 | -51.709,3 |

FUENTE: Elaboración propia.

población forestal, que siempre ha tenido una cierta entidad, pero que se ha visto acrecentada a partir de la creación del ICONA, que muestra mayor interés por los problemas medioambientales y por la economía de montaña.

Otra rúbrica de interés, más cualitativo que cuantitativo, es la referente al Servicio de Extensión Agraria (SEA), que es, sin ningún género de dudas el organismo que mayor beneficio está proporcionando al agricultor por su carácter puramente técnico y orientativo.

Finalmente, los gastos destinados a la investigación y ganadería, apenas revisten importancia, cuando precisamente son ambas actividades de carácter primordial para el desarrollo del sector agrario.

La clasificación económica y funcional puede asimismo contemplarse conjuntamente mediante un cuadro de doble entrada, apre-

ciando la distribución económica del gasto público en cualquiera de las funciones, lo que proporciona una idea bastante más precisa de la distribución del gasto público.

3. GRADO DE PENETRACION DEL SECTOR PUBLICO EN EL AGRARIO

Este epígrafe final aspira a ser una recopilación cuantitativa de todo lo anteriormente expuesto. En este sentido, hemos elaborado un cuadro resumen —número 11— que nos permite comprender lo que financieramente aporta el sector agrario al público —en el sentido de amplitud que venimos dando al término público— y lo que recibe a cambio, o sea, los flujos que se establecen entre ellos en términos de prestación y contraprestación de todo tipo.

En el mencionado cuadro aparecen agregadas, a nivel de grandes partidas, las que de forma más desarrollada han sido objeto de estudios en apartados precedentes. Llegar a determinar exactamente las interrelaciones cuantitativas entre ambos sectores, constituye una tarea realmente difícil; por todo ello, las cifras del cuadro citado han de tomarse en sentido orientativo, aunque estamos convencidos de que son bastante representativas de la realidad.

El principal obstáculo para el esclarecimiento cabal de dichas relaciones son las subvenciones. Como es sabido, éstas se canalizan por varios conductos: *vía precios*, a través del FORPPA y entidades ejecutivas; pero también éstos y otros organismos conceden subvenciones *por cuenta* del Ministerio de Agricultura: a la producción, comercialización, etcétera, parte de las cuales las computa el FORPPA como propias. En evitación de duplicidades, este tipo de subvenciones las consideramos incluidas en el apartado del cuadro denominado «gastos públicos directos». En cambio, sí aparecen señaladas explícitamente aquéllas otras que no inducen a confusión, tales como las destinadas a *carburantes* y las transferencias públicas *para financiar el déficit* de la Seguridad Social Agraria. Al incluirse esta última partida, hemos hecho otro tanto con la *cuota obrera* a la Seguridad Social, cuyos recursos proceden íntegramente del sector agrario.

Las diferencias entre ambos flujos se recogen en el apartado C, cuyo valor es, en todos los años analizados, negativo y creciente. Dichas diferencias constituyen, pues, *grosso modo*, la *aportación neta pública al sector agrario*; todo ello sin considerar la financiación que tiene lugar a través del crédito oficial.

Estos datos nos permiten, pues, hacernos una idea clara respecto del *grado de dependencia* en que se encuentra el sector primario, que no por ello consigue igualar, y ni tan siquiera aproximarse, en sus rentas a los sectores industrial y de servicios, lo que constituye, una vez más, una prueba evidente de que beneficia preferentemente a las capas más elevadas de la oligarquía terrateniente, que son, simultáneamente, las menos gravadas y en quienes revierten la mayor parte de los gastos públicos realizados en el sector.

4. CONCLUSIONES

1. La recaudación por rústica y pecuaria ha sufrido un proceso constante de deterioro a lo largo de todo el siglo XX, que se ha visto agravado considerablemente a partir de 1950. La aportación que hace al presupuesto es, desde 1965, inferior al 1 por 100.

2. La Contribución Territorial Rústica se caracteriza por la falta de flexibilidad, suficiencia y equidad. La base imponible fiscal, entre 1971 y 1974, se ha situado, como media, en el 45 por 100 de la real, lo que viene a demostrar la baja valoración que se hace de los rendimientos agrarios.

3. Los ingresos públicos, distintos al impuesto y sus recargos (tasas y exacciones parafiscales, impuestos sobre plagas del campo, tasas sindicales y seguridad social), tienen una importancia cuantitativa entre cuatro y cinco veces superior a los conceptos señalados.

4. La presión fiscal a que está sometido el sector agrario (computando todos los conceptos de detracción de recursos), se sitúa en torno al 3 por 100 de la Renta Agraria, en tanto que la media nacional lo está (computando la Seguridad Social) alrededor del 25 por 100 de la Renta Nacional.

5. El gasto público realizado en el Sector ha adquirido una importancia creciente a partir de 1964, situándose, en la década de los setenta en torno al 12 por 100 de la Renta Agraria; esta cifra contrasta con la de presión fiscal, que es de una cuarta parte.

6. Los gastos corrientes vienen representando, aproximadamente, la tercera parte de los totales; la partida más significativa es la de remuneración de personal. Dentro de las operaciones de capital, las inversiones reales ocupan el primer lugar, con, aproximadamente, el 40 por 100 de los gastos totales.

7. Por funciones, las dos grandes partidas que han venido absorbiendo el grueso de los gastos públicos agrarios, han sido las de regadíos y colonización y de sostenimiento de los precios, a las que se han venido destinando más del 55 por 100 del presupuesto de gastos.

8. De la comparación entre lo que da y recibe el sector agrario al sector público, se desprende la existencia de un considerable

déficit del primero respecto al segundo, que, además, es creciente, lo que viene a confirmar que también, en nuestro país, la actividad agraria ha dejado de proporcionar recursos al resto de los sectores para pasar a depender de ellos.

9. Los grandes beneficiarios de la política que se viene practicando en el sector, son

los terratenientes, que, al tiempo de tributar poco, tanto por la baja presión fiscal del sector como por la escasa aportación de la cuota proporcional a la contribución (sobre el 30 por 100), son, al mismo tiempo, en quienes mayor proporción revierte el gasto público a través de la política de precios y de regadíos.