Seminario Internacional sobre Tributación Agrícola

SANTIAGO, CHILE

11-30 NOVIEMBRE, 1963

Informe presentado por
Emilio Montero, Economista
Agrícola, IICA, Zona Sur,
Director del Seminario.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA O.E.A.

PROGRAMA DE COOPERACION TECNICA

ZONA SUR - MONTEVIDEO, URUGUAY - 1964

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS, DE LA OEA

PROGRAMA DE COOPERACION TECNICA

Zona Sur - Montevideo, Uruguay - 1964

*

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE

T R I B U T A C I O N A G R I C O L A.

Santiago, Chile

11-30 Noviembre, 1963

*

Informe presentado por
Emilio Montero, Economista Agrícola, I.I.C.A.-
Zona Sur.
Director del Seminario

*

I N D I C E

*

I. INTRODUCCION

El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Zona Sur, se ha venido preocupando de diversos aspectos del conocimiento técnico relativo a la agricultura. Ha actuado fundamentalmente a través de Cursos Internacionales y Nacionales, Programas de Adiestramiento en Servicio e Investigaciones que se han desarrollado en los cinco países que constituyen la Zona Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

En la disciplina de Economía Agraria ha realizado tres Cursos Internacionales en Administración Rural (Chile 1954, Argentina - 1956, Brasil 1958), un Curso Internacional en Comercialización de Productos Agropecuarios (Chile - 1960), un Curso Internacional sobre Crédito Agrícola (Brasil - 1962) y un Curso Internacional sobre Reforma Agraria (Brasil - 1963).

En los Cursos Nacionales se ha dado énfasis a los enfoques microeconómicos y sus relaciones con Extensión Agrícola, sobre lo cual se han efectuado cinco cursos.

El Programa de Adiestramiento en Servicio, ha proporcionado oportunidades de realizar investigaciones a 32 profesionales que han trabajado junto a los Economistas Agrícolas del IICA en la Zona Sur. Este Adiestramiento ha tenido un notable efecto en numerosas investigaciones microeconómicas realizadas por quienes han participado en el Programa.

Además de estas actividades se ha dado también lugar a Seminarios Internacionales destinados a técnicos con suficiente experiencia profesional, quienes han tenido oportunidad en estas reuniones para intercambiar conocimientos, discutir problemas específicos de sus especialidades y llegar a conclusiones útiles para el mejor desarrollo y orientación de sus funciones técnicas. En este sentido, se han realizado en la Zona Sur, Seminarios Internacionales sobre Investigaciones en Administración Rural (Uruguay 1961), sobre Reforma Agraria (Brasil 1963) y sobre Tributación Agrícola (Chile 1963).

Este Seminario Internacional sobre Tributación Agrícola, sobre el cual informamos en este Documento, se realizó en Santiago de Chile, del 11 al 30 de Noviembre de 1963, dentro del Proyecto 39 del Programa de Cooperación Técnica de la O.E.A.

*

II. OBJETIVOS Y PROGRAMA

El Seminario tuvo por objeto discutir la aplicación de estudios técnicos, principalmente investigaciones de Economía Agrícola, como un medio de fundamentar políticas de Tributación Agrícola y discutir sistemas tributarios que permitan:

a) El estímulo a la producción agropecuaria.

b) La capitalización de los predios agrícolas.

c) Cambios estructurales deseables en la tenencia de la tierra.

d) Obtención de medios financieros que permitan al Estado acelerar el desarrollo económico en general y el agrícola en particular.

e) Uso más adecuado de las recaudaciones tributarias para que jueguen un papel efectivo en el aumento de la productividad agropecuaria.

Para el cumplimiento de estos objetivos se desarrolló un programa comprendido en los siguientes seis capítulos:

1. Papel de la Tributación Agrícola -

a) Nivel Nacional.

Se hicieron presentaciones a manera introductoria sobre el papel que debe desempeñar la Tributación Agrícola dentro del marco general de una política de Gobierno. Se discutió de un modo amplio cuales son los fines que se persiguen mediante los tributos y cuales son o deben ser las características de un sistema de Tributación Agrícola.

b) Nivel del Productor.

Se discutió la forma en que la Tributación afecta al productor agrícola individualmente considerado al estimularlo o desestimularlo en sus actividades. Se consideró las respuestas de los agricultores frente à las medidas de política tributaria y se estudió la capacidad de tributación de los productores.

2. Sistemas Tributarios Agrícolas -

a) En los países participantes en el Seminario.

Los participantes hicieron presentaciones sobre los diversos sistemas tributarios aplicados a la agricultura en sus respectivos países. Para facilitar estas presentaciones, el Asesor del Seminario sugirió un catálogo o clasificación de impuestos a la agricultura, que en general fue adoptado por las Comisiones nombradas por los participantes.

b) Fuera de los países participantes.

Se hizo una relación general de diversos sistemas de tributación en países no representados en el Seminario y se discutió en mayor detalle los casos de Turquía, Puerto Rico y Bolivia.

c) Sistemas no aplicados.

Se dió oportunidad para que los participantes y asesores al Seminario presentasen sus ideas sobre sistemas de Tributación Agrícola que consideran recomendables y que aún no se han puesto en práctica, ya sea por falta de aprobación oficial o porque no han sido suficientemente elaborados.

3. Investigaciones Económicas como Base de Tributación -

a) Estudios macroeconómicos.

Se analizó estudios al nivel nacional o regional, indicando las investigaciones económicas útiles a los fines perseguidos. Se discutió sus justificaciones y metodología. Se presentó algunos trabajos de este tipo realizados en la zona.

b) Estudios microeconómicos.

Se analizó estudios al nivel del predio rural, principalmente investigaciones de Administración Rural. Se discutió la forma en que se pueden aprovechar los trabajos ya realizados y cómo se podrían enfocar los sucesivos para que permitan obtener información útil para fines tributarios.

4. Otros Estudios Importantes para la Fijación y Aplicación de Sistemas de Tributación Agrícola -

Se consideró estudios tales como Uso Actual del Suelo, Capacidad de Uso de los Suelos, Catastros, Transportes, Riegos, Clima, etc. Se presentó estudios realizados en los países de la Zona, señalando su metodología y forma de aplicación práctica. Se dió especial relieve al conocimiento detallado de la aplicación de la aerofotografía en estudios a los niveles regional, nacional y predial. Con la colaboración de técnicos del Proyecto Aerofotogramétrico de Chile, se observó y analizó detalladamente las diferentes etapas de este Proyecto.

5. Conclusiones y sugerencias -

Los participantes se dividieron en Comisiones para la discusión más detallada de los diferentes puntos tratados en el Programa y para la posterior presentación en reuniones plenarias de las conclusiones y sugerencias que se estimaban convenientes.

6. Varios -

Se hizo una visita detallada al Proyecto Aerofotogramétrico y posteriormente una visita a terreno para la apreciación práctica de las posibilidades de uso de esta técnica en programas de Tributación.

En este informe se acompañan las conclusiones redactadas por las respectivas Comisiones, las que fueron discutidas y aprobadas por los participantes al Seminario.

*

III. COLABORADORES

Este Seminario fue posible gracias a la amplia y generosa colaboración prestada al IICA por numerosas instituciones nacionales e internacionales.

El IICA está especialmente reconocido del Servicio de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda de Chile, que auspició oficialmente el Seminario. El Director de este Servicio, Sr. Eduardo Urzúa Merino, prestó en todo momento su espontánea y valiosa cooperación. Autorizó al funcionario Ing. Sergio González Espoz para que se desempeñase como Coordinador del Seminario. Designó a algunos de sus técnicos como relatores. Proporcionó local para las reuniones, como así también elementos y facilidades de la Escuela de Capacitación de Funcionarios de Impuestos Internos, en cuyo local se efectuaron las reuniones. Autorizó a dos de sus secretarias para que se desempeñasen a tiempo completo en el Seminario y concedió igualmente, autorización a personal de portería, mimeografista y aseadores.

La Misión Económica de los Estados Unidos para la República de Chile, prestó su colaboración y auspicios al Seminario por medio de su Proyecto de Modernización de Impuestos con sede en el Servicio de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda de Chile. El Jefe de este Proyecto, Dr. Norman Nowak y el Asesor Economista William Cecil, actuaron como relatores. Dieron facilidades de local para las reuniones de uno de los Grupos de Trabajo.

El Instituto de Economía de la Universidad de Chile, autorizó a su Profesor de Política Fiscal, Dr. John D. Strasma, para que se dedicase a tiempo completo a actuar como Asesor del Seminario. Los doctores Peter Dorner y J. L. Enos, del mismo Instituto, presentaron trabajos.

El Proyecto Aerofotogramétrico Chile-OEA destacó a varios de sus técnicos como relatores del Seminario, acompañando además a los participantes en una detenida visita al Proyecto, donde recibieron amplias explicaciones, como así también material aerofotogramétrico.

La Facultad de Agronomía de la Universidad de Chile facilitó medios de locomoción para el traslado de los participantes en viajes de conocimiento.

La Facultad de Agronomía de la Universidad Católica facilitó la visita de los participantes al predio de su propiedad en Pirque, Provincia de Santiago, para efectuar un laboratorio de control aerofotogramétrico.

Además de los relatores miembros de las instituciones antes señaladas, el IICA expresa sus agradecimientos a la valiosa colaboración prestada en calidad de relatores por los **Sres:** Jorge Alcazar, del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social; Mario Astorga y Alfredo Beck de Agroservicio; Enrique Piedrabuena y Edgardo Boeninger del Instituto Chileno de Derecho Tributario; Rolando Chateauneuf y Patricio Carmona de la Corporación de Fomento de la Producción; José Luis Pistono del Consejo Superior de Fomento Agropecuario; César Talavera del Departamento de Economía Agraria del Ministerio de Agricultura; Carlos Ladrix de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Chile, y el Asesor Forestal, Sr. Hernán Valenzuela.

*

IV. ASISTENTES AL SEMINARIO

1) Relatores - (*)

Nombre y Profesión	Cargo	Institución	Dirección
Jorge Alcazar Ing. Agr. - Economista	Director	Instituto Latinoamericano de Planificación Economica y Social.	Providencia 871 Santiago Chile.
Nelson Amaral Economista Agrícola	Economista Agrícola Auxiliar	Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Zona Sur.	Casilla 1217 Montevideo Uruguay.
Mario Astorga Ing. Agr.	Gerente	AGROSERVICIO	Moneda 1160, p. 11 Santiago Chile.
Sergio Bascuñan Ing. Agr.	Jefe de Catastro	Servcio de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda.	Casilla 2700 Santiago Chile.
Alfredo Beck Ing. Agr.	Especialista en Admin. de Predios Agríc.	AGROSERVICIO	Moneda 1160, p. 11 Santiago Chile.
Edgardo Boeninger Abogado	Prof. de Política Fiscal y Asesor Económ. de la Dir. de Presupuestos.	Facultad de Economía de la Universidad de Chile y Ministerio de Hacienda.	Casilla 5377 Santiago Chile.
Patricio Carmona Ing. Agr.	Especialista en Riego y Profesor de Riego.	Corporación de Fomento de la Producción y Fac. de Agronomía de la Univ. Católica de Chile.	Ramón Nieto 920 Santiago Chile.
William Cecil Dr. - Economista	Asesor en Métodos de Tasación de Terrenos Agrícolas.	Misión Económica de los EE.UU. para la República de Chile.	Casilla 13120 Santiago Chile.
Rolando Chateauneuf Ing. Agr. - Economista	Economista de Planificación Prof. de Economía y Prof. de Economía Agrícola.	Corporación de Fomento de la Producción. Fac. de Agronomía y Fac. de Economía de la Univ. de Chile.	Casilla 1004 Santiago Chile.

(*) No se incluye en esta lista los nombres de participantes que también actuaron como relatores en el Seminario, quienes aparecen en la nómina de Participantes.

Nombre y Profesión	Cargo	Institución	Dirección
Peter Dorner Dr. Economista Agrícola	Profesor de Economía Agrícola	Universidad de Wisconsin - EE.UU. Instituto de Economía de la Univ. de Chile.	Condell 343 Santiago Chile.
J. L. Enos Dr. Economista Agrícola	Profesor de Economía Agrícola	Instituto de Economía de la Universidad de Chile.	Condell 343 Santiago Chile.
Jorge García Huidobro Ing. Agr.	Director Proyecto Aerofotogramétrico OEA/Chile	Ministerio de Hacienda.	Casilla 2700 Santiago Chile.
Sergio González Espoz Ing. Agr.	Tasador de Bienes Raices	Servicios de Impuestos Internos.	Asturias 220 Santiago Chile.
Raúl Iriart Ing. Agr.	Especialista en Aerofotogrametría.	Proyecto Aerofotogramétrico - OEA/Chile.	Casilla 2700 Santiago Chile.
Eduardo Jordan Ing. Agr.	Sub-Jefe del Dpto. de Planificación y Prof. de Riego y Drenaje	Ministerio de Agricultura y Facultad de Agronomía de la Universidad de Chile.	Casilla 1004 Santiago Chile.
Carlos Ladrix Ing. Agr.	Jefe de Trabajos	Fac. de Agronomía de la Universidad de Chile.	Casilla 1004 Santiago Chile.
Emilio Montero Ing. Agr. Director del Seminario	Economista Agrícola	Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Zona Sur.	Casilla 1217 Montevideo Uruguay.
Norman Nowak Economista	Jefe del Proyecto de Modernización de Imp. Internos	Misión Económica de los EE.UU. para la República de Chile.	Casilla 13120 Santiago Chile.
Arnaldo Ortiz Geólogo	Especialista en Investigaciones Geológicas.	Servicio de Impuestos Internos e Instituto de Investigaciones Geológicas.	Casilla 2700 Santiago Chile.
Mario Peralta Ing. Agr.	Coordinador - Min. de Agricultura - Proyecto Aerofotogramétrico.	Ministerio de Agricultura	Teatinos 40 Santiago Chile.

Nombre y Profesión	Cargo	Institución	Dirección
Dante Fesce Ing. Agr.	Especialista en Suelos y Profesor de Edafología	Ministerio de Agricultura y Universidad Católica de Chile.	Casilla 2700 Santiago Chile.
Enrique Piedrabuena Abogado	Profesor de Derecho Financiero y Asesor del Proyecto de Reforma Tributaria	Escuela de Derecho de la Univ. Católica y Servicio de Impuestos Internos de Chile.	Casilla 3377 Santiago Chile.
José Luis Pistono Ing. Agr.	Asesor Económico	Consejo Superior de Fomento Agropecuario.	Olivares 1229 Santiago Chile.
John D. Strasma Economista Asesor del Seminario	Profesor de Política Fiscal	Instituto de Economía de la Univ. de Chile, Escolatina.	Condell 343 Santiago Chile.
César Talavera Ing. Agr.	Jefe Sección Comercialización	Dpto. de Economía Agraria- Ministerio de Agricultura.	Casilla 2021 Santiago Chile.
Hernán Valenzuela Ing. Agr. Forestal	Asesor Forestal	Particular	Clasificador 914 Santiago Chile.

2) Participantes -

ARGENTINA

Lorenzo M. Albina Agrimensor	Director de Valores	Dirección de Rentas de la Provincia de Buenos Aires.	Calle 2, No. 418 La Plata Argentina.
Rubén A. Cacivio Ing. Agr.	Jefe de Trabajos y Experto en Materia Inmobiliaria.	Consejo Federal de Inversiones de la Rep. Argentina.	Plaza Azcuénaga No. 97 La Plata Argentina.
Adolfo A. Coscia Dr. - Economista	Investigador de Mercado - INTA - Asesor Min.Gan. y Agr.	Estación Experimental Pergamino I.N.T.A.	Casilla No. 31 Pergamino Argentina.
Ciro S. Gutierrez Ing. Agr.	Prof. Tit. de Econ. Agraria y Adm. Rural y Contabilidad. Director Inst. Econ. Agraria	Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad de Cuyo, Mendoza.	25 de Mayo No. 24 Mendoza Argentina.

Nombre y Profesión	Cargo	Institución	Dirección
ARGENTINA			
Juan A. Nocetti Ing. Agr.	Investigador de Administración Rural	Estación Experimental Pergamino I.N.T.A.	Casilla No. 31 Pergamino Argentina.
BRASIL			
Paulo de Assis Ribeiro Ing. y Economista	Prof. de Planejamento do CEPERN - IPGH - OEA y Consultor do Patrimonio Histórico E Art. Nacional del Brasil	CEPERN - IPGH - OEA Patrimonio Histórico E Art. Nacional del Brasil.	Rua Mena Barreto 1[illegible] Botafogo - G. B. Brasil.
José Ubirajara Timm Abogado.	Coordenador Plano de Recuperacao Economica da Baixada Sul Rio Grandense. Repr. do Min. da Agric. no Plano da Valorização da Fronteira Sudoeste do Pais.	Delegacia Regional do Sul da SUDEPO-RS. Ministerio de Agricultura.	Inst. de Pesquisas e Experimentação Agropecuárias. Pelotas - RS. Brasil.
CHILE			
Manuel Arroyo C. Ing. Agr.	Profesor Investigador	Univ. Católica y Univ. de Chile.	Av. Apoquindo 3705 Santiago Chile.
Hernán Burgos Ing. Agr.	Inv. de Adm. Rural del Dept. Econ. Agraria. Min. de Agric. Prof. Ayud. de Comercialización de la Univ. de Chile	Depto. de Economía Agraria - Ministerio de Agricultura.	Casilla 2021 Santiago Chile.
Salvador J. Donghi Ing. Agr.	Asesor	Consejo Superior de Fomento Agropecuario.	Alameda 1315 - Dep. Santiago Chile.
Sonia Gallegos A. Ing. Agr.	Investigadora.	ESCOLATINA Universidad de Chile.	Obispo Donoso 54 Depto. 30 - Santiago Chile.

Nombre y Profesión	Cargo	Institución	Dirección
CHILE			
Sergio González E. Ing. Agr.	Tasador de Bienes Raices y Coordinador	Servicio de Impuestos Internos ante el Proyecto Aerofotogra métrico Chile/OEA.	Asturias 220 Santiago Chile.
Ricardo Lagos Escobar Abogado	Prof. de Economía e Investigador.	Instituto de Econo nomía de la Univer sidad de Chile.	Carmen Silva 2569 Santiago Chile.
José Proto Laguzzi Prof. Ayudante	Prof. Ayudante - Cátedra de Derecho Tributario.	Escuela de Comercio de la Universidad Ca tólica de Valparaíso.	3 Norte 168 Viña del Mar Chile.
Aníbal Monares Ing. Agr.	Investigador en Econ. Agra ria y Prof. Aux. Economía	Facultad de Agronomía de la Universidad de Chile.	Casilla 1004 Santiago Chile.
René Parker Velez Ing. Agr.	Fotointerpreta dor en Capacidad de Uso de la Tierra - Est. Económicos de la Tierra.	Servicio de Impuestos Internos - Ministerio de Hacienda	Miguel Claro 485 Santiago Chile.
José Santos Pérez V. Ing. Agr.	Jefe de la Sección Adm. Rural.	Depto. de Economía Agraria - Ministerio de Agricultura.	Casilla 2021 Santiago Chile.
Italo Ramírez Ing. Agr.	Investigador	Facultad de Agronomía de la Universidad de Chile.	Casilla 1004 Santiago Chile.
Esteban Skoknic K. Contador.	Jefe del Dpto. de Capacitación.	Servicio de Impuestos Internos - Ministerio de Hacienda.	García Moreno No. 1204 Ñuñoa - Santiago Chile.
Pedro Toledo Toledo Contador	Sub-Jefe del Departamento de Renta.	Impuestos Internos Ministerio de Hacienda.	Andrés Bello 424 Santiago Chile.
Kurt Ullrich Burckhardt Ingeniero Econ.	Prof. Econ. Agraria Univ. de Chile (Esc. de Grad.)	Escuela de Graduados de la Universidad de Chile.	Martín de Zamora 4511 Casilla 3861 Santiago Chile.
Alberto Valdés Ing. Agr.	Sub-Director y Profesor de Economía	Centro de Investigaciones Económicas de la Univ. Católica	José de Moraleda 4810 Santiago Chile.

Nombre y Profesión	Cargo	Institución	Dirección
PARAGUAY			
Carlos Desiderio Cabrera	Jefe del Departamento de Control	Dirección de Impuestos Internos.	Dir. de Imp. Internos Eligio Ayala esq. Iturbe Asunción Paraguay.
Arístedes Espinosa Economista	Jefe de la Div. Econ. Profesor Econ. Agrícola	STICA - Facultad de Economía Agr. de la Univ. de Paraguay.	Defensa Nacional 45 Asunción Paraguay.
Miguel A. Pangrazio Doctor	Asesor Jurídico Financiero	Banco Central del Paraguay.	Iturbe 1231 Asunción Paraguay.
Epifanio Salcedo C. Economista	Experto	Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social del Paraguay.	Dr. Ocampos y Pacheco Villa Aurelia Asunción Paraguay.
URUGUAY			
José M. Gimeno Sanz Doctor	Asesor como Experto en Legislac.Agraria	Com. de Inversiones y Desarrollo Económico del Uruguay.	21 de Setiembre 3091 Montevideo Uruguay.
Francisco Jardi Abella Doctor	Abogado	Instituto Nacional de Colonización del Uruguay.	Francisco Vidal 683, Apto. 1 Montevideo Uruguay.
José F. Lorenzoni M. Ing. Agr.	Jefe de la Div. de Investigaciones Económicas.	Depto. de Economía Rural - Ministerio de Ganadería y Agricultura.	Bard. Artigas 2278 Montevideo Uruguay.
Miguel Petit Ayala Ing. Agr.	Ayudante de Investigación	Inst. de Urbanismo de la Fac. Arquitectura. Relev. de foto interpretación, planeamiento físico y planes de forestación - trabajo particular.	Plaza Independencia 1376, P. 1 Montevideo Uruguay.
Juan F. Serra Contador.	Ayud. de Investigación. Asesor Contable de la Of. de Imp. a la Renta	Inst. de la Hacienda Pública de la Facultad de Ciencias Económicas.	Mercedes 1362 P. 5 Montevideo Uruguay.
María H. Uhagón de J. Doctora	Asesor Letrado	Of. de Impuestos Internos. Dirección General Impositiva.	Francisco Vidal 683 Ap. 1 - Montevideo Uruguay.

V. 1. IMPUESTOS A LA PROPIEDAD

Informe de la Comisión No. 1

Participantes:

Lorenzo M. Albina	Argentina
Carlos Desiderio Cabrera	Paraguay
Rubén Cacivio	Argentina
Sergio González Espoz	Chile
Francisco Jardi Abella	Uruguay
René Parker Velez	Chile
Paulo de Assis Ribeiro	Brasil

A. Objetivos y Condicionantes de la Tributación -

a) Integración de la Tributación con los Planes de Desarrollo.

Es indispensable una integración de los sistemas tributarios con los planes de desarrollo en las diversas esferas de poder en que estos planes se elaboren, ya sea de carácter nacional, regional, estadual, departamental o municipal.

Estos planes de desarrollo pueden determinar desde un principio cuál ha de ser la producción, cuál el consumo y los montos de ahorros, como así también determinar previamente las proporciones de reinversión. Bajo otros sistemas, se pueden establecer normas que orienten al Estado y a la iniciativa privada a realizar el ahorro y aplicarlo en los sectores que ofrezcan mayor productividad económica y/o social. En este último caso, la Tributación se puede utilizar como un instrumento de fundamental importancia.

Las comunidades sujetas a planes de desarrollo fijan sus Programas de Tributación, teniendo presente las relaciones con el sector externo, para que el ahorro logrado retorne a la comunidad para la complementación del consumo y para la mantención y/o aumento de los bienes de capital indispensables para promoción y aceleración del desarrollo.

b) Adecuación a la Realidad Geo-Socio-Económica.

Todo sistema tributario debe estar en estrecha relación con la realidad del país y del sector al cual se impone el tributo, tendiendo mediante el mismo, a producir cambios deseables en las estructuras actuales.

Para cumplir sus objetivos, debe lograrse un conocimiento a fondo de las condiciones existentes, para lo cual debe contarse con suficiente información técnica que abarque los diversos factores que conforman el medio rural.

Se estima que para cada región deben existir investigaciones que proporcionen informaciones del tipo que se indica a continuación:

1) Características demográficas.

* Distribución de población en áreas urbanas y rurales. Densidades, incrementos y tendencias.

* Composición de la mano de obra por sectores económicos, por calificación, grados de instrucción y por índices de salud.

2) Características de las estructuras fundiarias.

* Indices de ocupación jurídica y económica de un territorio (privada y pública).

* Indices del uso actual de la tierra.

* Indice de distribución y concentración de la propiedad rural.

3) Características macroeconómicas.

* Disponibilidad de mano de obra en áreas urbanas y rurales.

* Desequilibrios regionales y sectoriales: desplazamientos de centros de gravedad poblacionales, de producción agrícola, producción industrial, mercaderías y comercialización interna.

* Disponibilidad y uso de fuentes energéticas: leña, carbón vegetal, carbón mineral, tracción animal, combustibles líquidos, energía eléctrica.

* Disponibilidad de comunicaciones, transportes, almacenaje, silos y frigoríficos, medios de comercialización.

* Disponibilidad de crédito agrícola.

* Disponibilidad de mejoras de producción, de mecanización, riego, abonos y tecnologías aplicadas a métodos y prácticas agrícolas modernas.

4) Características microeconómicas.

* Estudios de Administración Rural para empresas agrícolas individuales, núcleos familiares y desarrollo colónico.

* Rentabilidad de empresas rurales por hectárea, por tipo de cultivo, por grado de inversión, por persona ocupada y volumen de capital invertido, según clasificaciones por tamaño.

* Productividad de la tierra en función de las tecnologías utilizadas, incluyendo métodos de enmienda de suelos, abonos, defensa vegetal y animal, selección de semillas y reproductores, tipos adecuados de mecanización, sistemas de irrigación, etc.

* Precios al nivel del productor, tanto en insumos como en productos.

5) Características climáticas.

* Indices y valores normales de precipitación, temperatura, evaporación, evapotraspiración, humedad, nubosidad y otros.

* Climogramas de aridez.

6) Relevamientos aerofotográficos.

La base para cualquier sistema de avaluación agrícola, ya sea predial o zonal, reside en un inventario de los recursos naturales y humanos sobre los cuales se va a actuar. Conocido este inventario, pueden desarrollarse estudios económicos agrícolas que en conjunto, den la sustentación básica para aplicar un sistema tributario justo y racional.

La materialización del inventario de recursos puede hacerse en base a la interpretación de fotografías aéreas. La fotointerpretación entrega un inventario exacto, entre otros, de los elementos y recursos naturales, tales como plantaciones forestales, tanto naturales como artificiales, antecedentes geomorfológicos y geológicos, suelo y factores limitantes de los cultivos, uso actual de la tierra, capacidad potencial actual de los suelos, características hidrológicas, ubicación de reservas minerales, caminos y distancias de predios a ciudades o poblados principales, identificación de predios, según tamaño, distribución y concentración de poblaciones, clasificación de construcciones, etc.

La anotación en mapas de la totalidad o parte de estas informaciones obtenidas por fotointerpretación, entrega la base física para avaluar la tierra.

El programa aerofotográfico estará ordenado o condicionado a: a) Extensión territorial a investigar; b) Nivel de desarrollo económico y tecnológico de las áreas a relevar; c) La finalidad u objetivo del levantamiento.

Entre las características principales de los relevamientos aerofotogramétricos, cabe destacar: a) ahorro de tiempo; b) eficiencia y ahorro de personal técnico; c) economía de costos por unidad relevada; d) riqueza de detalles, incluso en la determinación de áreas homogéneas; e) integración de técnicas e informaciones.

B. Impuestos a la Propiedad Rural -

a) Conceptos Previos.

Contenido: Entendemos por impuestos a la propiedad aquéllos que gravan cualesquiera de los valores del activo del establecimiento rural y en tal sentido se consideran los que gravan no solamente la tierra y sus mejoras, sino los que gravan cualquier valor necesario para la explotación rural.

Finalidad: La Tributación en general debe utilizarse para: a) financiar los gastos públicos; b) incrementar el desarrollo, y c) redistribuir el ingreso con una finalidad social, a fin de que aquél no se concentre en favor de una clase o grupo determinado.

Orientación: La ciencia tributaria es esencialmente normativa. Las finalidades antes señaladas sólo se lograrán si las normas se basan en estudios económicos adecuados, tanto al nivel macro como microeconómico.

En tal sentido entendemos conveniente la incrementación de estos estudios dentro de los países participantes al Seminario, a fin de que los sistemas tributarios contemplen la realidad de cada país.

b) Impuestos a la Propiedad Inmueble.

Dentro de los países participantes al Seminario, tienen gran importancia los impuestos a la tierra como financiadores de los gastos públicos.

Se considera que un adecuado manejo de los impuestos a la tierra serían aconsejables para producir cambios importantes en la tenencia y explotación de predios rurales.

Sin embargo, se reconoce que la estructura constitucional de algunos países participantes presentan inconvenientes derivados, entre otras causas, de la existencia de distintos centros de poder con facultades tributarias. Surge la necesidad de realizar esfuerzos en el sentido de modificar los sistemas constitucionales y de lograr la armonización de los impuestos establecidos por los distintos poderes con facultad para dictar leyes impositivas y cobrar impuestos.

Para los bienes inmuebles se recomienda una imposición basada en dos impuestos, a saber: a) básico; real, con alicuota constante; b) adicional; personal patrimonial, con alicuota progresiva.

Debido a que la afectación impositiva de un predio individual no incluye el patrimonio de una persona física o jurídica y a que no siempre es posible por los sistemas administrativos en vigencia, determinar la cantidad de inmuebles de una persona, se recomienda la adoptación de este sistema y no la del progresivo real. El adicional se establecerá cuando el patrimonio supere un determinado valor (correspondiente a la unidad económica), lo cual significa gravar una cantidad de inmuebles considerablemente menor, que facilita la percepción y fiscalización del impuesto.

La aplicación del impuesto a la tierra implica la necesidad de disponer de un registro adecuado de las propiedades rurales, en cuanto a su extensión superficial y en cuanto a su valor económico, como asimismo, la conveniencia de mantener la actualización de los avalúos.

Se propone el sistema de avalúo que se indica a continuación:

Avalúo.

Se entiende como avalúo inmobiliario el conjunto de tareas que posibiliten realizar y registrar la tasación regional, objetiva y simultánea de los bienes inmuebles comprendidos en un área territorial considerada.

Para avaluar la tierra libre de mejoras, se deberá zonificar el área en estudio en zonas climático-económicas (es decir, de factores extrínsicos

determinantes del valor). Para cada una de estas zonas así fijadas, se determinará un valor básico unitario referido a un precio tipo de aptitud productiva (suma de características agrotopográficas y económicas de segundo grado), magnitud económica (suma de aptitudes productivas que estén armónicamente relacionadas con el capital y el trabajo en sus valores medios) y forma (adoptándose en general el cuadrado).

La determinación del valor se efectuará mediante la capitalización de la renta media anual potencial de los actuales cultivos significativos de la zona en estudio, debidamente ponderados.

A tal efecto, se deducirá del Haber (dado por el volumen físico y los precios considerados en un período prefijado); el Debe, determinado por la suma de los intereses, amortizaciones, gastos, fondo de previsión para riesgos no asegurables y la utilidad admisible.

Se considera que estando retribuídos los factores trabajo, capital y organización, el remanente del Haber y el Debe, corresponde a la renta de la tierra.

La valuación de cada uno de los predios, resultará del producto dado por el valor básico unitario así determinado y su superficie, corrigiendo el resultado obtenido, mediante índices correctores, según la aptitud productiva, magnitud económica y forma.

Esta última etapa puede realizarse: a) por inspecciones directas; b) mediante la presentación de declaraciones juradas, y c) mediante formas intermedias.

A su vez, los procedimientos a) y c) pueden realizarse mediante técnicas de fotointerpretación. Las condiciones fisiográficas de la región y las culturales y sicológicas de la población en estudio y sobre todo la relación costo-beneficio, orientarán sobre la técnica a utilizar.

Para las mejoras (con exclusión de las plantaciones permanentes), se recomienda zonificar el área en estudio en relación a su nivel medio de costos. Para cada zona así determinada, se calcularán los valores básicos unitarios para las mejoras. La referencia a mejoras tipo, se efectuará en relación a su destino, antiguedad y estado de conservación prefijado. Para cada una de las zonas de costos medios predeterminados, el valor básico para cada una de las mejoras tipo, resultará de la integración de sus costos parciales.

Para referir los valores básicos elaborados para los casos tipo, a los diferentes casos individuales, se determinarán índices según antiguedad y estado de conservación.

Para las plantaciones permanentes se recomienda un sistema similar, es decir, calcular un valor básico por hectárea (referido a una densidad media) para cada especie, con referencia a su ciclo evolutivo (pre-producción, producción, post-producción) y estado sanitario prefijado y su corrección en los casos individuales, mediante los respectivos índices de ajuste.

Para todos los avalúos así determinados, se hace necesario en países castigados por una constante corriente inflacionaria, una actualización anual. Esta se efectuará mediante índices de actualización determinados, para cada uno de los casos considerados, por el cuociente dado por el valor básico anterior y el valor básico posterior, expresado porcentualmente y calculado sobre las mismas bases.

Además corresponde, en períodos más largos (5 a 10 años), realizar nuevamente un avalúo general, ya que cambios estructurales de la economía en su expresión espacial, imposibilitan la aplicación de índices de actualización.

Con respecto a las mejoras, se entiende que en general es conveniente desgravar las mejoras, con el fin de incrementar la capitalización. De todos modos es necesario realizar estudios económicos que adecúen este criterio general a la realidad de cada país.

Si bien en ninguno de los países participantes al Seminario se grava el derecho de riego, se considera razonable gravar este derecho con el fin de racionalizar su uso, siempre que el impuesto fuese suficientemente alto como para obligar a la realización de explotaciones adecuadas.

Naturalmente, se reconoce que la existencia de regadío tributa indirectamente, ya que influye decididamente sobre el avalúo de la tierra principalmente si él es hecho sobre la base de la producción potencial.

C. Conclusiones -

a) Los impuestos a la propiedad rural resultan eficaces para obtener cambios deseables en la tenencia y explotación de la tierra.

b) Una política tributaria es una herramienta válida para la orientación del desarrollo socio-económico. Por tanto, no podrá estar desvinculada a un plancamiento integral.

c) Para poder gravar adecuadamente los inmuebles, se hace necesario el conocimiento integral de los mismos, lo que se logra a través de un registro de los predios en sus aspectos jurídico, físico y económico. Es necesario la permanente actualización de estos registros.

d) Para lograr los objetivos indicados anteriormente, es necesario aumentar e integrar los impuestos en forma tal que su presión resulte significativa y la política tributaria se constituya en un elemento eficaz dentro de una política de desarrollo.

e) Se recomienda una tributación, basado en dos impuestos a saber: 1) básico; real con alicuota constante; 2) adicional; personal patrimonial, con alicuota progresiva, aplicándose este último sobre montos que representen o superen lo calculado para una unidad económica de explotación.

A los efectos de la determinación del valor de las tierras como base imponible, se recomienda la capitalización de la renta neta potencial del uso actual del suelo, referido a los cultivos significativos de cada región en estudio. Esta región deberá poseer características ecológicas y económicas homogéneas.

f) Se recomienda el registro y avalúo de las mejoras, para que acorde a la coyuntura socio-económica de la región, se estudie el tipo de desgravación en cada caso.

g) Se aconseja desarrollar en los países que la posean en su legislación, e incorporar en aquéllas que no la posean, una contribución para sufragar total o parcialmente, las inversiones fiscales dentro de su zona de influencia.

*

V. 2. IMPUESTO A LA RENTA

Informe de la Comisión No. 2

Participantes:

Ricardo Lagos	Chile
Miguel A. Pangrazio	Paraguay
Juan Francisco Serra	Uruguay
Esteban Skoknic K.	Chile
Pedro Toledo	Chile
José Ubirajara Timm	Brasil

1. Un sistema impositivo debe procurar redistribuir en la forma más justa el ingreso nacional y, en aras de la equidad y la justicia social, propender a que todos los sectores de la ciudadanía contribuyan, en la medida de su capacidad de pago, a los gastos comunes de la Nación.

2. La necesidad de financiar los presupuestos de todo Estado moderno, para el desenvolvimiento de los países que viven en libertad bajo regímenes democráticos, obliga a todos los habitantes a contribuir a tal objetivo.

3. De los diversos estudios presentados a través del Seminario de Tributación Agrícola, se ha demostrado axiomáticamente que la agricultura precisa de métodos modernos y de Asistencia Social y Técnica para aumentar su producción, llegándose a establecer que a medida que los agricultores han aprovechado tales medios, han aumentado su nivel socio-económico.

4. La tributación agrícola debe considerarse como un medio útil en un plan de desarrollo nacional, sin perjuicio de los importantes problemas a resolver en cuanto a tenencia de la tierra, asistencia técnica, etc.

   La política fiscal debe estar orientada, además, dentro de un plan de gobierno que pueda efectuar las transferencias intersectoriales que juzgue convenientes.

5. Existe formada opinión de que los incentivos indiscriminados a través de la tributación no han sido factores influyentes de un desarrollo o incremento de la agricultura.

6. Es evidente, sin embargo, que una debida asistencia técnica, créditos, insumos a bajo costo, obras de riego, caminos, etc., permitirán un favorable desenvolvimiento de la agricultura, siempre que exista un organismo eminentemente técnico que dirija su incremento en relación a un plan de gobierno a nivel nacional.

7. Para que toda reforma tributaria sea eficaz, las legislaciones en materia de sociedades de capital agro-pecuarias deben establecer la condición de que las acciones representativas del capital sean "nominativas".

8. Para los efectos fiscales se aconseja que los avalúos de bienes del activo inmovilizado, se actualicen uniformemente para todos los impuestos.

9. Hay acuerdo en que el impuesto a la renta debe adoptar la forma cedular para la actividad agrícola y global para efectos del impuesto personal. El 1º a tasas proporcionales y el 2º, en forma progresiva adaptándose, claro está, a la estructura especial de cada país.

10. Para el impuesto a la renta cedular, se aconseja la adopción de diferentes fórmulas, a saber:

a) Países con sistemas de avalúos del suelo de acuerdo a la capacidad de uso del mismo -

En estos casos la baja producción será castigada con el impuesto territorial y la escasa utilidad declarada puede servir de índice o antecedente para los efectos de la reforma agraria.

La determinación del impuesto se hará sobre la renta real, debiéndose determinar los mínimos exentos para dejar fuera de esta tributación a aquellos de escasa dimensión económica. Además, se debe establecer una presunción legal mínima para aquellos contribuyentes que no demuestran la renta efectiva en forma fehaciente.

b) Países donde no existen sistemas de avalúos de suelos de acuerdo a la capacidad de uso actual de los mismos -

En estos casos se debe utilizar el impuesto a la renta como útil instrumento de incentivación del sector, premiando a aquellos agricultores que explotan correctamente sus predios y castigando a aquellos que lo hacen en forma inconveniente.

Es sabido de las dificultades que existen para poder determinar la renta real de las explotaciones agro-pecuarias. Por ello se aconseja que en los países donde el agricultor no lleva contabilidad, el mecanismo sea establecer la renta ficta media por zona y por tipo de explotación por hectárea. De esta forma, quienes exploten técnicamente sus predios absorberán fácilmente el tributo, siendo mayormente gravados quienes hagan sus explotaciones en forma anti-económica.

Cuando las circunstancias aconsejen la implantación de un sistema de Contabilidad obligatoria, se deberá establecer un impuesto cedular a la baja productividad que se medirá por la comparación entre la renta real de cada agricultor y la renta media para la zona.

Además, se aconseja admitir reducciones por conceptos de pérdidas extraordinarias y de carácter colectivo ocasionadas por fuerza mayor.

Se aconseja como justa y eficaz política tributaria, un sistema de tasación sobre la renta que contemple bonificaciones a los contribuyentes que observen requisitos de orden técnico-económico-social, teniendo en vista principalmente:

(a) Objetivos agronómicos, es decir, aumento de la producción y de la productividad mediante la adquisición de semillas seleccionadas y de reproductores para mejoramiento de rebaños; correctivos de suelos, abonos, fertilizantes y pesticidas, asistencia técnica de agrónomos y veterinarios; implementos agrícolas, mejoramiento de pasturas, represas y medios de irrigación.

(b) Objetivos económicos, fijación de industrias de beneficio a la producción rural en el ámbito regional a través de la participación de capital en su formación. Organización de los productores en sociedades cooperativas por medio de integración de cuotas.

(c) Objetivos sociales, elevación del nivel de vida de los productores y trabajadores agrícolas y otras condiciones que signifiquen un mayor bienestar, consustanciados con una legislación especial, como ser de: viviendas con adecuado confort, instalaciones de asistencia sanitaria y educacional y establecimiento de salarios satisfactorios.

11. Con respecto al impuesto a la renta global, se aconseja su implantación como mejor forma de cumplir con lo establecido en el enunciado No. 1 de estas conclusiones, ya que el mismo grava la suma algebraica de las rentas obtenidas por una persona física en las distintas categorías.

Su determinación debe ser en lo posible sobre la renta real, a los efectos que los contribuyentes no pretendan justificar por este sector aumentos de patrimonios habidos en otras categorías.

Se estima de interés el establecimiento de mínimos exentos y deducciones por carga de familias, debiendo otorgarse para estas últimas créditos o rebajas sobre el impuesto final resultante y no deducciones a la renta total.

12. Para los avalúos de la tierra en los países que no guardan relación con el valor real de ella y donde los mercados de arrendamiento son altamente especulativos, se recomienda un sistema de tributación de tasas progresivas del impuesto cedular, que incidan sobre el arriendo que percibe el propietario, en una escala que guarde relación directa con el área dada en arriendo y en razón inversa al plazo del contrato.

13. Las presentes conclusiones sólo pueden limitarse a expresar generalidades de una tributación al sector agrícola que lo incluya dentro de las normas usuales de las leyes sobre impuesto a la renta en las diversas naciones participantes, sin entrar en detalle de la mecánica misma de la Ley, pues se ha estimado que ellos son propios de las características, necesidades e idiosincracia de cada país. Vr.Gr. medieros, reductos indígenas, colonos, fecha de pago de los impuestos, sistemas de amortización, etc.

*

V. 3. IMPUESTOS A LA COMERCIALIZACION

Informe de la Comisión No. 3

Participantes:

Adolfo A. Coscia	Argentina
Salvador Donghi	Chile
María H. Uhagon de Jardi	Uruguay
José F. Lorenzoni M.	Uruguay
Aníbal Monares	Chile
Epifanio Salcedo C.	Paraguay

A. Considerandos de Orden General -

Se ha observado, a través de las exposiciones de los distintos participantes de los países representados en este Seminario de Tributación Agrícola, que el sistema de comercialización de los productos e insumos agropecuarios adolece de muchas imperfecciones, tanto desde el punto de vista de la organización de los mercados, como asimismo por la variedad de impuestos que gravan la actividad agrícola. Estos hechos, en la mayoría de los casos crean distorsiones en las relaciones de precio imperantes en los procesos de producción y comercialización de los productos agropecuarios, tanto de origen nacional como importado.

De una manera general, existen impuestos que gravan los insumos nacionales e importados; impuestos a la comercialización interna de los productos destinados al consumo final e intermedio. Asimismo, impuestos que gravan prestaciones de servicio y gravámenes a las exportaciones, que estos últimos años se han constituído en importante fuente de recursos en los países exportadores.

Los impuestos referidos, por su naturaleza y características especiales, se han establecido en la mayoría de los países con criterio eminentemente fiscalista para salvar apremios financieros de los Gobiernos. Sin embargo, en algunos casos, el destino de ciertos impuestos y tasas de servicios aplicados a las transacciones de los productos e insumos agropecuarios, han sido para promover el desarrollo de la producción mediante inversiones que tienden a incrementar el capital social básico y el mejoramiento del nivel tecnológico del Sector.

Los impuestos aplicados a las transacciones, no se han utilizado en su totalidad hasta el presente como herramienta de una política de incentivos y desestímulos para conseguir determinados objetivos. En ese sentido, la experiencia observada en la mayoría de los países parece indicar una incidencia más bien negativa sobre la producción agropecuaria, en el sentido de que la carga tributaria fácilmente se traslada en forma regresiva. Esto ocurre principalmente cuando los países establecen gravámenes a los productos de exportación.

Por otra parte, el establecimiento del área Latinoamericana de Libre Comercio ha acentuado la necesidad de coordinar los sistemas tributarios que afectan a las transacciones de productos de insumos agropecuarios. Esta coordinación, no sólo debería considerar los impuestos que gravan directamente las

importaciones y exportaciones intra-zonales, sino también aquellas que gravan las diferentes transacciones desde la materia prima hasta la venta final; todos los cuales pueden causar profundas distorsiones en las relaciones de precios y crean dificultades a la Investigación Económica Regional.

Es oportuno también destacar, las serias deficiencias que se presentan en la mayoría de los países en la administración y fiscalización de los impuestos a las transacciones, a pesar de su característica aparentemente favorable en lo que concierne a su recaudación.

Las experiencias demostradas en los países en desarrollo parecen indicar la necesidad urgente de continuar los estudios acerca de las normas aplicables a la tributación agrícola.

B. Impuestos a las compras -

Incluye los diferentes impuestos que gravan a los productos que entran en la explotación agropecuaria, ya sea como insumos o consumos, a partir de su importación o su elaboración última.

Para su mejor análisis, se dividirán en:

a) Impuestos a los insumos.

Cabe señalar que todos los gravámenes que inciden sobre los insumos de adquisición para el productor tienen como última consecuencia aumento de los costos de producción agropecuaria.

Por consiguiente, al establecer cualquier gravamen sobre las importaciones, producción y transacciones de insumos agropecuarios, debería analizarse integralmente su incidencia en la empresa, respecto a sus costos de producción y de acuerdo a ello analizar su capacidad competitiva en los mercados internos y externos.

No debería perderse de vista, por otra parte, que toda agricultura en desarrollo necesita progresivamente una mayor cantidad de insumos. Por lo tanto, toda política impositiva que los grave excesivamente, puede contribuir indirectamente a retardar el ritmo de desarrollo.

b) Impuestos a los consumos.

Es difícil definir una política impositiva a los consumos que afectan al sector agropecuario puesto que tales impuestos, no sólo gravan a este sector en particular, sino que a la masa consumidora en general.

Es posible, sin embargo, afirmar que cualquier estudio en este aspecto, debe considerar que tasas altas a los consumos obligarán a los productores agrícolas, en especial a los más pequeños, a destinar mayor proporción de los ingresos provenientes de su explotación hacia el consumo, reduciendo por consiguiente el grado de capitalización del mismo.

Cabe señalar finalmente, en cuanto a los consumos agropecuarios importados, que tasas bajas podrían reducir la capacidad competitiva de los

productores agrícolas dentro del país. Vale decir que, los productos agropecuarios importados, con bajas tasas impositivas podrían competir ventajosamente en el mercado interno con los productos nacionales similares, desalentando así la producción nacional.

C. Impuestos a las Ventas -

Al referirnos al impuesto a las ventas, se consideran aún entre estos: 1º el impuesto a las transacciones; 2º impuesto a las exportaciones. Estas estructuras aportan gran parte de los ingresos públicos de los países aquí representados, lo que motiva su inclusión en toda planificación tributaria.

a) Impuesto a las transacciones. Por tratarse de un impuesto de fácil recaudación y de gran flexibilidad y que permite lograr sensibles ingresos al erario público, ha sido bastante empleado en la gran mayoría de los países que por efecto de procesos inflacionarios han debido incrementar sus rentas fiscales a fin de equilibrar sus programas presupuestales.

Sin embargo, debemos también enunciar otras consecuencias que supone la aplicación de tales gravámenes. En primer lugar, su efecto desalentador en el esfuerzo productor que está en manifiesta contradicción con los propósitos que deben perseguir países de insuficiente desarrollo agrícola. En segundo término, la posibilidad de su fácil traslación. Debemos destacar aquí, que, mientras en el mercado interno la traslación se opera fácilmente pues el productor descarga el peso del gravamen sobre el consumidor, no sucede así cuando se trata de productos de exportación, ya que en este caso, la incidencia del tributo recae íntegramente sobre el productor incapacitado de trasladarlo por su imposibilidad de influir en los precios internacionales.

b) Impuesto a las exportaciones. Si analizamos ahora los impuestos a las exportaciones, podríamos caracterizarlos como gravámenes: a) de gran flexibilidad, ya que el aumento o disminución de los tributos que gravitan sobre determinados artículos puede desalentar o estimular su producción en términos relativos; b) de difícil evación, dado que no puede haber ocultación a menos que la operación se realice al margen de la internación oficial (mercado paralelo); c) son de pago inmediato, pues mientras no se paga, no se exporta.

Es necesario considerar además, que diferentes alternativas de aplicación caracterizan a este tributo, ya sea girando el volumen físico, el valor de mercado o en etapas intermedias, ad valorem sobre determinado monto. La elección de una de estas alternativas estará condicionada a las características de los mercados internacionales con miras a una integración económica.

D. Conclusiones -

1) Cualquier impuesto que grave los insumos agropecuarios, debe resultar de un análisis previo e integral respecto de la incidencia de los mismos sobre los costos de producción del sector agropecuario.

2) Corresponde recomendar a los países que siguen una política proteccionista

en base a altos derechos aduaneros con respecto a las industrias que producen los distintos insumos destinados a la agricultura, que dicho proteccionismo debe desarrollarse sobre una base racional y discriminada.

No debería protegerse en principio aquellas ramas industriales que por razones de magnitud de mercado no pueden lograr el volumen economicamente adecuado de producción. Asimismo, la protección no debería ser indefinida en el tiempo, sino limitada al período de radicación y consolidación de la industria.

3) Los impuestos sobre los consumos del sector agropecuario afectan por igual a los consumidores de toda la economía. Por consiguiente, su determinación debe abordarse teniendo en cuenta el mismo problema desde un punto de vista económico global.

4) El campo sobre el cual debe actuar el impuesto a las rentas, deberá ser lo más amplio posible en razón de su relación inversa con la posibilidad de evasión fiscal.

5) En mérito a su facilidad de traslación o su efecto depresivo sobre las fuerzas productivas, sería conveniente la sustitución parcial y paulatina, y en la medida que lo estimen conveniente los respectivos gobiernos por tributos sobre la tierra y la renta (real o ficta), y que contemplen la capacidad contributiva del sector.

6) Atento a que algunos de los sistemas aplicados por los países aquí representados gravan las transacciones en todas las etapas de comercialización, lo que se considera inadecuado, se sugiere una modificación tendiente a aplicar el gravamen en una sola etapa. Es conveniente estudiar, previamente a su aplicación, el grado de elasticidad de la demanda y de la oferta de los productos gravados, a fin de prever sobre una base objetiva, la forma y proporción en que se traslada al productor y al consumidor último.

7) A nivel de un mercado común y a fin de armonizar las políticas tributarias de los países miembros, se deberá considerar también que los impuestos sobre cada transacción, pueden producir una serie de distorsiones, cuando por ejemplo, se gravan con diferente intensidad a un nivel determinado de procesamiento, los productos similares de los diversos países integrantes. Es dudoso, entonces, que los países puedan comerciar bajo las condiciones antedichas, puesto que el país exportador reclamaría la rebaja del impuesto para poder competir en el mercado.

8) Respecto a las exportaciones, se estima conveniente, en tanto se los mantenga, la aplicación de los gravámenes de tipo ad-valorem, por cuanto este sistema hace innecesario el ajuste, en razón de los valores nacionales e internacionales de los productos. La complejidad y la extensión del problema en estudio, no han permitido desarrollar un análisis más exhaustivo, pero sí resulta evidente la necesidad de un estudio integral y no parcial, sobre la tributación a las compraventas, para alcanzar conclusiones de valor.

El análisis expuesto debe estimarse como una información general de carácter normativo.

*

V. 4. IMPUESTOS DE ORIENTACION

Informe de la Comisión No. 4

Participantes:

Manuel Arroyo C.	.....	Chile
Arístides Espinosa	.....	Paraguay
Sonia Gallegos	.....	Chile
José M. Gimeno	.....	Uruguay
Ciro S. Gutiérrez	.....	Argentina
Juan A. Nocetti	.....	Argentina
Kurt Ullrich U.	.....	Chile

A. Introducción -

Entendemos que en nuestros países hay problemas de producción agropecuaria cuya solución justifica la necesidad de hacer programas de desarrollo que tienen como uno de sus objetivos fundamentales, integrar el sector agrícola con el resto de la economía. El papel de la tributación como factor dinámico de desarrollo no es por si sola suficiente; debe estar acompañada de otra serie de medidas tales como: reformas institucionales, crediticias, comercialización, tecnología, etc. A través de la tributación se persigue dos objetivos: El primero, directo: obtención de recursos para las arcas del Estado. El segundo, indirecto, promover el desarrollo económico y la redistribución del ingreso. Conforme al 1er. objetivo, la tributación actuaría a través de la recaudación, parte de la cual vuelve al sector a través de obras, de caminos, regadío, etc., o sea, obras de desarrollo. En este sentido en países en desarrollo, el monto de la recaudación es de importancia, toda vez, que el particular no está en condiciones de financiar obras de esta naturaleza. De acuerdo al 2do. objetivo enunciado, la tributación coadyuva con otras herramientas en la obtención, entre otros, de los siguientes objetivos:

- Redistribución del ingreso.
- Aumento de la producción.
- Cambio en la tenencia de la tierra.
- Concentración del minifundio.
- Subdivisión del latifundio.
- Incentivos de comercialización.
- Orientación de la estructura de la producción.

Las metas antes expuestas pueden lograrse mediante un adecuado regimen de progresividad en las tasas, exenciones según tamaño y productividad de los predios, regímenes preferenciales por reinversiones, para ciertos tipos de cultivos, para tipos de empresa agrícola, tratamiento tributario distinto para el propietario, arrendador o ausentista, gravámenes especiales para ciertos productos, etc.

Entendemos que los instrumentos de Política de Desarrollo, son:

- Política fiscal.
- Política monetaria.
- Comercio exterior
- Instrumentos institucionales.

Dentro de los instrumentos de política fiscal, actuaría la tributación agrícola en la forma antedicha. Una de las limitaciones más importantes de la misma, es la dificultad que existe para cumplir al unísono con todos los postulados que impone una buena tributación. Se pide que sea sencilla, a efectos de asegurar recaudaciones importantes, sin mora ni defraudaciones por parte de los contribuyentes y a su vez se exije que sea justa como herramienta que coadyuve al desarrollo económico y a la redistribución del ingreso. Ello impone en general, afinamientos no siempre íntegramente compatibles con el postulado de la sencillez. Una sabia y ponderada combinación de ambos factores (sencillez y justicia), es la base del éxito de toda legislación positiva en la materia.

A los efectos de cumplir con lo anterior, se hace imprescindible una programación del sistema tributario. Para que los diferentes impuestos que recaen sobre el sector agrícola y la economía en general sean consecuentes con la capacidad de los sectores y los objetivos de desarrollo que se persiguen. Ampliando la idea: se trata de que los distintos impuestos mantengan una armonía interna para que no se agote la capacidad tributaria con un gravamen, en circunstancias de que hay otros que persiguen objetivos que quieren alcanzarse y no pueden obtenerse a través de él.

El nivel de programación al que nos hemos referido, es también plenamente válido en el plano de integración americana al cual debe propenderse como objetivo último, y esto deberán tenerlo en consideración los gobiernos para llegar a sistemas que sean compatibles no sólo dentro del país, sino también dentro de la zona.

Esta programación, lleva implícito al hecho de que los impuestos deben ser determinados de manera tal que sean eficientes. Se entiende por ello, en algunos casos, que el monto recaudado justifique el costo de recaudación, cuando el Estado persigue fines de ingreso fiscal. En otros casos, para determinados objetivos de desarrollo perfectamente evaluados, la eficiencia del tributo se mide en función del cumplimiento de estos objetivos, al margen del costo de recaudación.

Otra de las condiciones básicas a la cual debe propender un sistema tributario, es la simplicidad, entendiéndose por ello, llegar a un número tal de impuestos que puedan fiscalizarse en forma adecuada, evitando de esta manera que sus tasas (cuotas) sólo sean indicaciones de leyes sin posibilidades de llevar a la realidad.

Además, para algunos tipos de impuestos, podría procederse en un comienzo limitando el número de contribuyentes, y a medida que fuera aumentando la eficiencia en la administración, ampliar proporcionalmente el número de ellos.

No debe tampoco perderse de vista la necesidad de contar con una administración eficiente y un severo regimen de sanciones por mora y defraudación

a fin de asegurar el cumplimiento integral de las normas dictadas en el orden tributario. Sin ello, éstas devendrán en una simple enumeración de propósitos sin contenido efectivo.

Por fin, los Gobiernos deben tener buen cuidado antes de programar en materia de tributación, de remover algunos obstáculos que implican un impedimento para dicha programación.

Así, debe ser una sola la autoridad competente para dictar las normas fundamentales, o por lo menos le debe ser dada a ella la función de fijar las directivas principales a las que corresponde ajustar los preceptos que se dicten.

También debe evitarse que a través de ciertos tipos de personas jurídicas, los empresarios agrícolas o los propietarios de predios rurales que no explotan los mismos, tornen, sin ventajas, inoperantes todos los objetivos que se persiguen a través de la tributación.

A continuación, se analizan brevemente algunas de las herramientas más importantes de política tributaria.

B. Impuesto a las Exportaciones -

El impuesto a las exportaciones por su simplicidad y adaptabilidad, es una herramienta muy usada por muchos países como medio de obtener importantes ingresos fiscales.

Asimismo se trata de un recurso fiscal que puede emplearse selectivamente para influir en la estructura de la producción. El aumento o la disminución de los tributos que pesan sobre determinados artículos, puede desalentar o estimular su producción en términos relativos a las demás producciones del sector. Puede igualmente alterar los porcentajes que de los mismos se aplican a la exportación o al consumo interno.

No obstante las ventajas antes anotadas, debe tenerse presente que las economías de los países latinoamericanos dependen en alto grado de las exportaciones de productos agropecuarios. Debido a la ubicación geográfica de estos países con respecto a los grandes mercados consumidores que se reflejan en altos fletes y a los altos costos internos de producción, los gravámenes a dichas exportaciones encarecen los precios y colocan a los productos en condiciones competitivas desfavorables con respecto a otros países que participan en el comercio mundial.

Este tipo de impuesto que se aplica a los productos que cada país está exportando, dificulta el intercambio comercial entre ellos y además impide que se intensifique la producción al nivel nacional de este rubro.

Además, y en razón de que se trata de un gravamen establecido con fines primordialmente fiscales, no permite alcanzar los objetivos indirectos de la tributación antes señalados. Por fin, en materia de excedentes agrícolas, mediante la tributación debe propenderse a fomentar la oportunidad para que los países del Area de Libre Comercio coloquen los productos que sean económicamente ventajosos. Por ello los productos de excedente de fuera del área, deben

tributar de manera que su precio de venta no sea inferior a los de los países del área, que se han determinado como productores ventajosos de estos productos. Se dejarían libres de tributación aquellos rubros que se han determinado necesarios dentro del área y que no se produzcan en ella.

C. Impuesto a las Transacciones Agropecuarias -

Este impuesto, por regla general, afecta preferentemente a los consumidores. Se considera que este impuesto grava en forma desigual a la población, dada la actual distribución del ingreso.

Cuando este impuesto afecta al productor, por no ser trasladable, tampoco cumple con los objetivos fundamentales de promover el desarrollo económico y la redistribución del ingreso.

D. Impuesto a la Tierra -

El volumen de recaudación actual del impuesto a la tierra, en términos absolutos y relativos, es sumamente bajo. Una adecuada tributación a la tierra debería provocar cambios en la estructura productiva del país, en la tenencia de la tierra, en la superficie de los predios, en la distribución de la renta; aumentar la capitalización de los predios y contribuir a la consolidación de los minifundios, etc.

Estos objetivos se pueden conseguir mediante: la aplicación de tasas progresivas, según tamaño y productividad, bonificaciones por inversiones, etc.

Cualquiera que sea la metodología utilizada para obtener correctos avalúos, es indudable que este impuesto tiene el efecto favorable de gravar más intensamente a quienes alcanzan menos productividad.

No obstante y dada la escasa adaptabilidad del tributo, debe ponerse especial cuidado en establecer procedimientos eficientes para la actualización periódica de los avalúos.

E. Impuesto a la Renta -

El impuesto a la renta debería constituir la herramienta principal de recaudación fiscal en la agricultura. Idealmente, se debería gravar la renta real; sin embargo, dada la situación actual en que se encuentra la agricultura de estos países, se reconoce que este sistema presenta varias dificultades y por lo tanto se han usado diversos sistemas alternativos de imposición.

El impuesto a la tierra debería mantenerse separadamente del de la renta, con objetivos de cambios en la estructura de la producción y tamaño de la propiedad y seguridad de recaudación.

Por todo lo expuesto con precedencia, la política tributaria debe tender a considerar el impuesto a la renta y a la tierra, como los principales elementos de recaudación y fomento para llevar adelante los objetivos de desarrollo económico. Pero dadas las actuales condiciones imperantes, parece poco posible prescindir de los impuestos hacia las transacciones y exportaciones.

F. Algunos estudios necesarios -

a) Cuantificar el monto recaudado por diversos impuestos y evaluar el aporte del sector público a la agricultura.

b) Es necesario efectuar estudios de la incidencia de los distintos tipos de impuestos en la agricultura para poder evaluar posteriormente los efectos de los mismos en relación a los incentivos, equidad tributaria, a la capacidad tributaria del agricultor, a la transferencia de recursos, etc.

c) Con el objeto de determinar el impacto de la tributación en el sector agropecuario, es necesario hacer una distribución y estudiar por una parte la tributación de la agricultura desde el punto de vista del productor, y por otra, la tributación que afecta al sector agrícola considerado como consumidor.

d) Con respecto a la capacidad tributaria de la agricultura, es indispensable efectuar estudios para determinar la cantidad de recursos que puedan ser movilizados para el desarrollo económico, o sea, determinar en qué medida la agricultura puede cooperar con el desarrollo. Se conoce poco todavía acerca de los recursos que hay disponibles en la agricultura, los cuales pueden ser aprovechados para dar un aspecto más dinámico al desarrollo. En este sentido es más útil cuantificar los ahorros que se invierten en forma ineficiente, que los recursos que se usan eficientemente.

e) Otro aspecto al cual debería darse atención preferente, es estudiar en qué medida es posible aumentar la capacidad tributaria de la agricultura. Uno de los estudios podría ser ver la influencia de una adecuada política crediticia en la agricultura.

f) Estudio comparativo de la carga tributaria de los diferentes sectores de la economía en cada país, con el objeto de determinar la participación de cada sector en la tributación general del país y analizar posteriormente qué sector está tributando sobre o bajo su capacidad.

g) Comparar la carga tributaria de la agricultura en los distintos países que componen el Area Latinoamericana de Libre Comercio, que puede servir para estudiar la incidencia de la tributación agrícola en el comercio entre los miembros del área.

h) Con el objeto de poder evaluar la incidencia de los impuestos a los consumos de productos que provienen del sector agropecuario, es necesario estudiar la composición de consumo de los distintos grupos de personas de cada país, de acuerdo a sus niveles de ingreso.

i) En relación a los cambios estructurales de la tierra que son necesarios en muchos países, es de conveniencia estudiar el papel que una política de tributación agrícola puede jugar como elemento secundario en las reformas agrarias.

j) Efectos de los impuestos en las explotaciones de monocultivo.

k) Estudio de las necesidades de capitales y sus consecuencias en la agricultura.

*

ANEXO -

LA TRIBUTACION EN LA AGRICULTURA

John D. Strasma (1)

Los impuestos a la agricultura son probablemente tan antiguos como la tributación misma. Desde los tiempos bíblicos, y aún antes, los gobernantes religiosos y temporales han recaudado una parte de las cosechas.

Durante todo el siglo diecinueve, estos impuestos se contaban generalmente entre las fuentes de ingresos más importantes de los gobiernos occidentales, pero en las últimas décadas han cedido parte de su importanica relativa a otras fuentes de impuestos - especialmente impuestos al comercio y a las rentas y utilidades. Junto a su importancia como ingreso público, los impuestos a la agricultura, como tales, perdieron también interés para los teóricos y profesores de finanzas públicas, quiénes se dedicaron casi por completo a los impuestos a las rentas y variantes, como los impuestos a la plus valía (ganancia de capital) y a los gastos en consumo.

No obstante, los últimos años han mostrado una notoria tendencia a un mayor interés práctico y teórico por los impuestos a la agricultura. Tres parecen ser los motivos principales:

1) Otras fuentes de ingreso a menudo se consideran agotadas; ya que la tributación a la agricultura se había explotado menos, puede que en muchos países constituya ahora la mejor fuente potencial de nuevos ingresos fiscales.

2) Los impuestos más "populares" entre los teóricos, tales como el impuesto a la renta, presentan graves inconvenientes administrativos para los países menos desarrollados. Francia e Italia, parecen ser incapaces de recaudar bien este impuesto; con mayor razón no podría recomendarse a la mayoría de las naciones latinoamericanas, como solución a sus déficit fiscales crónicos. A medida que el interés teórico se concentra en los problemas fiscales de los países insuficientemente desarrollados, los impuestos más sencillos (como los que gravan la tierra) y los impuestos dirigidos al sector de producción primaria, más bien que a la elaboración y el comercio, se revisten de nuevo interés. Puesto que muchos países que están estudiando reformas tributarias dependen en gran parte de la producción agrícola, las reformas tributarias deben tomar en cuenta a este sector.

3) Por último, en la preocupación general de fomentar el desarrollo y alcanzar al mismo tiempo diversas reformas sociales en las naciones

(1) Dr. John D. Strasma - Profesor de Política Fiscal del Instituto de Economía de la Universidad de Chile, ESCOLATINA. Asesor del Seminario Internacional sobre Tributación Agrícola, IICA - Zona Sur.-

insuficientemente desarrolladas, tanto los políticos como los economistas, están considerando la tributación agrícola, ya sea como una valiosa ayuda para la reforma agraria o posiblemente un substituto de ella. El mayor ingreso puede contribuir a financiar la reforma, mientras que el valor de la tierra, los precios pagados y obtenidos por el agricultor, y las prácticas y productividad agrícolas, pueden todos verse afectados por la forma y monto de los impuestos.

Chile no ha escapado a estas presiones, y el interés por la tributación de la agricultura ha sido especialmente notable a partir del año 1955, en que se hizo una tentativa de legislar una base de tributación de la tierra relacionada con las utilidades agrícolas, la que debiera haber evitado problemas relativos a la inflación y avalúos.

El Instituto de Economía de la Universidad de Chile respondió a este interés con el trabajo titulado "La Tributación Agrícola en Chile, 1940-1958", publicado en 1960.

Desde 1960, Chile ha permanecido incapaz de obtener ingresos tributarios suficientes como para cubrir el presupuesto de gastos corrientes e inversiones públicas. La producción agrícola no ha sido satisfactoria; y se persiguen cambios en la tenencia de la tierra. En 1962, nuevas leyes exigieron el reavalúo de los bienes raices en todo el país, y se promulgó una ley de reforma agraria. Actualmente, el Congreso está conociendo la primera etapa de una reforma tributaria general, y ya se ha comenzado la discusión teórica de las etapas siguientes. El presente capítulo espera contribuir a esta discusión, proporcionando un marco en que puedan analizarse las medidas de tributación de la agricultura.

I. Análisis de la Tributación

Antes de analizar los impuestos específicos que afectan a la agricultura, podría resultar útil exponer algunos principios generales del análisis tributario. Este análisis puede llevarse a cabo en diversos niveles y, para ser completo, debe efectuarse en todos ellos. Estos niveles son a lo menos tres:

1. Nivel Macroeconómico - el punto de vista nacional y hasta internacional. En este nivel examinamos el efecto del presupuesto sobre la asignación y crecimiento de los recursos. Observamos el impacto sobre empleo de la fuerza de trabajo y de otros recursos productivos; consideramos el efecto de la tributación y del gasto sobre el consumo actual y la inversión. Examinamos la asignación de los recursos entre el sector público y el privado y consideramos la medida en que se emplean los recursos para satisfacer las necesidades individuales o privadas, opuestas a las necesidades colectivas o sociales. Consideramos la redistribución del ingreso y de la riqueza, producidos por la tributación y por el gasto correspondiente. Podríamos examinar los efectos de la tributación en los términos del intercambio de un sector con respecto a otro, o de un país con respecto al resto del mundo - o por lo menos a una zona de libre comercio. Consideramos el impacto del presupuesto sobre el nivel de precios y vice versa. Por último, estudiamos la relación del presupuesto con la balanza de pagos y con el tipo de cambio.

2. Nivel Administrativo - este es el punto de vista del recaudador del impuesto. Aquí se examinan las medidas tributarias en cuanto a rendimiento, facilidad de aplicación, facilidad de calcular el monto del impuesto por pagar y a la equidad, en el sentido de que el recaudador mismo no tenga dudas de que está cobrando impuestos justos y razonables.

3. Nivel Microeconómico - análisis parcial del equilibrio, tomando en cuenta al contribuyente individual. Al mismo tiempo que el contribuyente no esté muy deseoso de pagar más impuestos de los que debe pagar, bien puede tener preferencias manifiestas en cuanto a la forma y oportunidad del pago de sus contribuciones. El contribuyente reaccionará de manera diferente según el monto del impuesto, como también según la estructura tributaria elegida, aunque el monto no varíe. Estas reacciones tendrán repercusiones económicas, las que en este nivel analizamos en términos de cuatro "efectos", o causas de la reacción del contribuyente:

a) El efecto-ingreso se refiere a la reacción provocada por el hecho de que el contribuyente sea más rico o más pobre como consecuencia del cambio de impuesto. Por ejemplo, si suponemos que el contribuyente ha establecido del nivel de consumo y ahorro que desea mantener, el efecto-ingreso le obliga a trabajar más, de manera de conservar su ingreso neto cuando aumenten los gravámenes.

b) El efecto-sustitución se refiere a la reacción del contribuyente a los cambios de los costos relativos del trabajo y del descanso, o de diferentes insumos o productos, provocados por una variación del impuesto. Por regla general, este efecto hará que el contribuyente produzca, compre o venda menos de cualquier cosa que sea gravada más que antes, y a producir, comprar o vender más de otra cosa, cuyo precio se haga relativamente más atractivo como consecuencia del cambio de tributación.

c) El efecto-liquidez dice relación con la reacción causada por el hecho de que la mayoría de los impuestos debe pagarse en dinero después de un alza de los impuestos, el contribuyente se encuentra con menos liquidez que antes, y puede variar la conducta a fin de recuperar parte de la liquidez perdida. Su motivación puede ser especulativa o de precaución; el hecho es que el contribuyente puede reaccionar de distinta manera que si los impuestos no disminuyeran su liquidez. Así, el efecto no es el mismo que el efecto-ingreso, al que involucra más bien una variación del total de activo poseído, en vez de su liquidez. La pérdida de liquidez puede variar bastante según la medida tributaria. Algunas permiten el pago del impuesto en especie, como en el caso del impuesto de trabajo para la construcción de caminos vecinales. Otros proporcionan liquidez al contribuyente que se conduce de la manera deseada, como en ciertos impuestos a la renta de los negocios, que tienen aspectos de depreciación acelerada que contribuyen a restablecer la liquidez de las empresas que invierten en haberes fijos.

d) El efecto-psicológico se refiere a las reacciones racionales o erracionales de los contribuyentes ante los cambios de impuestos y a la tributación en general. Denominados a veces "efectos de aviso" con respecto a los cambios, hemos preferido el término "efectos psicológicos" porque el efecto parece manifestarse aún cuando no varían los impuestos. Estos efectos pueden estar muy relacionados con materias aparentemente sin importancia, como el

nombre legal de un gravamen determinado. Por ejemplo, a un hombre de negocios, puede parecerle mucho más oneroso y antipático, un impuesto llamado "impuesto a las ganancias excesivas" que si al mismo gravamen se le dá el nombre de "Impuesto progresivo a la renta de los negocios". El impacto económico de las exenciones tributarias y de los "feriados impositivos", a menudo parece ser más el resultado del efecto psicológico, que de cualquier cambio sustancial de las rentas netas, precios relativos o liquidez así producidos. Aún la exención del Impuesto a las estampillas sobre documentos relativos a determinados actos implica un favor oficial, y puede atraer interés sobre esas actividades, aunque el monto del impuesto involucrado sea insignificante.

La administración tributaria, así como el impuesto mismo, puede tener efectos psicológicos. El papeleo, los controles y costos de cumplimiento con un gravamen determinado pueden complicarle tanto la vida al contribuyente, que éste termina por abandonar la actividad gravada, con el fin de evitarse las molestias que aquellos inconvenientes acarrean.

II. Nómina de los Impuestos a la Agricultura

Teniendo en cuenta la clasificación de efectos anteriores, procedemos ahora a discutir las numerosas formas de tributación que afectan al sector agrícola. Cuando sea posible, incluiremos consideraciones administrativas, de distribución y macroeconómicas. No obstante, casi siempre deberemos referirnos a ellas más adelante - al hacer el análisis específico de los impuestos a la agricultura en un país determinado, en un momento dado.

A. Impuestos Relativos a los Bienes Raíces Agrícolas -

1. Impuestos a la tierra.

La base de este impuesto es el terreno mismo, o una estimación de su valor. A esta base se aplica una tasa. Normalmente, la base permanece inalterable durante muchos años, aunque la tasa puede variar de año a año. Suponiendo que la base, denominada avalúo, refleja el valor de mercado del terreno, se presentan diversos problemas conceptuales y prácticos. Por ejemplo, una tasa tributaria más alta tenderá a contraer los precios de los terrenos en el mercado - ¿debería bajarse el avalúo? (En la práctica, esto sucede rara vez. Podría argumentarse que no hay injusticia, puesto que todos los terrenos se ven afectados en proporción a su avalúo actual. La injusticia se puede presentar en relación a otros bienes de patrimonio, que son más difíciles de gravar y que, por lo tanto, a menudo están libres de impuestos, tal como el dinero).

Los valores de los terrenos son a veces bastante volubles y el mercado de terrenos puede reflejar muchos otros factores aparte del de la rentabilidad de la agricultura en un predio determinado. Para evitar estos inconvenientes, frecuentemente se fija el avalúo en lo que se estima un valor a largo plazo. Para acallar aún más los reclamos de los contribuyentes, casi siempre se fijan los avalúos en un

punto debajo de 100% del valor real del mercado. Esto evita también la necesidad psicológica de rebajar los avalúos cuando por cualquier motivo el mercado de terrenos experimenta una baja.

Como es natural, los efecto-ingreso de los impuestos a la tierra favorecen un mayor esfuerzo con el fin de recuperar el ingreso perdido. Este nuevo esfuerzo puede o nó significar el empleo más intensivo de la tierra. Los efectos-sustitución efectivamente involucran la preferencia por métodos que emplean la tierra en forma más intensiva, obteniendo un producto dado con menos terrenos y mayor cantidad de otros insumos. Los efectos-liquidez de los impuestos a la tierra pueden tender a favorecer inversiones de retorno a corto plazo y proporciones de factores relativamente flexibles, a costa de mayores inversiones fijas que podrían ser más favorables a la futura producción agrícola. No obstante, se puede disminuir los efectos-liquidez haciendo que los pagos del impuesto coincidan con la época de venta de las cosechas, aceptando pago en especie (trigo, por ejemplo), y mediante créditos bonificados o asignaciones de inversión relativas a la inversión deseada.

Cuando los predios agrícolas cobran interés como sitios para la expansión urbana, se presenta una interesante situación que combina los efectos-psicológicos y -liquidez. Los terrenos situados en un lugar adecuado para la subdivisión tienden a tener un valor de mercado muy superior a su valor como terrenos agrícolas (1). Si se aumenta el avalúo hasta alcanzar ese valor, el propietario agrícola puede verse en serias dificultades para pagar los mayores impuestos a la tierra, y este efecto-ingreso y -liquidez le inducirá a vender los terrenos a una persona que se interese en desarrollarlos, o a un especulador, aún antes de que sean necesarios para la expansión urbana. Desde el punto de vista psicológico, el propietario puede considerar que el subido avalúo significa que el Fisco espera que venda sus terrenos para destinarlos a viviendas; sin embargo, muchas ciudades preferirían que primero se ocupen los "huecos" o sitios vacíos antes de expandir los límites urbanos, a fin de reducir gastos de pavimentación, alcantarillado, etc.

La tributación agrícola puede también estructurarse de manera de estimular una forma de tenencia deseada. Las tasas tributarias pueden ser progresivas con respecto al tamaño de la propiedad; puesto que la calidad de los terrenos es variable, probablemente es preferible la progresión respecto del avalúo que la en relación al número de hectáreas. Las tasas progresivas para las propiedades de mayor valor corregirían también una tendencia, observada en muchos países y estudios, a avaluar las propiedades más pequeñas en un porcentaje del verdadero valor de mercado, mayor que el aplicado a las propiedades más grandes.

Argentina y Australia se cuentan entre los países que han empleado una tasa tributaria más alta en el caso de terrenos pertenecientes a dueños ausentes, con el fin de evitar que compren terrenos las personas que no tienen intención de vivir en ellos.

---

(1) Este aumento es "no merecido", tal como el aumento de las rentas de arrendamiento de la tierra que anticipaba Ricardo como consecuencia del aumento de población. Puede que la tecnología haya alterado las expectativas de Ricardo, pero el desarrollo urbano ha producido ganancias similares para los afortunados poseedores de terrenos cerca de las ciudades.

En cuanto a la tasa misma, probablemente no existe una norma clara en los sistemas existentes. Los que se pronuncian a favor de tasas bajas argumentan que muchas otras formas de riqueza, como dinero en el Banco, depósitos en el extranjero y, el capital invertido en empresas comerciales, casi nunca están afectas a impuesto, y, por lo tanto, es injusto individualizar la tierra para gravarla. Los que defienden las tasas más altas aducen la necesidad social de desalentar la compra de la tierra como almacenamiento de riqueza y la conveniencia de obligar a algunos de los actuales propietarios a vender o a hacer que sus terrenos produzcan más. Consideran que las tasas más altas producirán una reforma agraria espontánea a través del mercado, rebajarán los precios de las tierras y contribuirán a financiar el desarrollo agrícola.

Una última consideración tiene que ver con la administración. A menudo se dice en los textos de finanzas públicas que los impuestos a la tierra son ideales desde el punto de vista administrativo, ya que "la tierra no puede ocultarse". Se podría demostrar que éste no es el caso de Chile; los impuestos a la tierra se han basado en las declaraciones del propietario. Un mapa tributario, confeccionado juntando los terrenos declarados por todos los propietarios tendría curiosos vacíos; algunos pueden explicarse por la evasión voluntaria e inconsciente y otros se deben a una inocente ignorancia de los límites de la propiedad; otros, en fin, provienen de la confusión respecto del derecho de propiedad sobre los terrenos, como en el caso de un patrimonio en litigio, en el que nadie se declara dueño del terreno para los fines tributarios. ¿Existen casos de duplicación cuando dos o más personas, ya sea por ignorancia o con el fin de defender derechos, declaran los mismos terrenos?

Una severa administración del impuesto a la tierra, auxiliado ahora por fotografías aéreas como base para el levantamiento de mapas, asegurará que no se "oculten" los terrenos. Cuando nadie reclama la propiedad de un terreno, puede hacerse revertir al Fisco por no pago de los impuestos - con lo que se dispone de más terrenos para la reforma agraria.

2. Impuestos a las Mejoras de los Terrenos Agrícolas.

Hasta ahora hemos discutido los impuestos basados en la tierra agrícola, sin tratar de definir el término "tierra". Permítasenos sugerir que "tierra" se refiere al suelo, sin considerar construcciones, plantaciones, caminos, cercas, canales y otras mejoras similares introducidas por el propietario. El concepto dista mucho de ser simple; en la agricultura muy desarrollada, por ejemplo, la producción está tan íntimamente ligada a las mejoras y a insumos tales como el fertilizante, que resulta difícil determinar si el suelo mismo tiene algún valor, independientemente de dichas mejoras. No obstante, en la mayoría de las naciones insuficientemente desarrolladas, aún existe una porción suficiente de tierras no mejoradas, de manera que parece tener un valor calculable, restando el costo de las mejoras visibles al valor de mercado de toda la propiedad.

Una fuerte corriente de opinión, tanto en las naciones desarrolladas como en las sub-desarrolladas, es partidaria de excluir

las mejoras de la base tributaria de los impuestos a la propiedad. Se argumenta que dicha exención estimula a los propietarios agrícolas a hacer mejoras. Desde el punto de vista psicológico, se dice, resulta perjudicial a las inversiones productivas que el propietario compruebe que sube el avalúo cada vez que construye un edificio, camino, cerca o canal. El argumento no se aplica al impuesto a la tierra, en si mismo, ya que se presume que éste no varía de la condición en que lo encontró el dueño cuando adquirió la propiedad (salvo deterioro por la erosión-quizás por falta de mejoras).

La situación se asemeja al caso del terreno cuyo valor de mercado aumentó porque se encuentra cerca del límite de una ciudad en expansión. Las construcciones, caminos, canales, etc., efectivamente aumentan el valor de una propiedad. El propietario que hace estas inversiones es más rico que el que no las hace, estando en igualdad las demás condiciones. Hay cierta injusticia si los propietarios de granjas mejoradas pagan los mismos impuestos que los dueños de granjas no mejoradas, cuyo valor de mercado es muy inferior. Sin embargo, no importa que la construcción de un nuevo establo o cerca no aumente el avalúo de un predio agrícola. Simplemente, se hace necesario elevar la tasa periódicamente, guiándose por la utilidad media de las propiedades agrícolas. El propietario agrícola que no invierte en el ritmo medio para las propiedades similares encontrará que aumentan sus impuestos reales, mientras que el propietario agrícola medio comprobará que sus impuestos aumentan en forma más o menos pareja con el valor de la propiedad, incluyendo las inversiones.

Podría encontrarse otra solución en una estructura tributaria que atienda a los diversos efectos en las reacciones del contribuyente. Un impuesto eficaz sobre las ganancias del capital postergaría el impuesto a las mejoras hasta la venta de la propiedad - siempre que al dueño no se le permita deducir el costo de las mejoras del precio de venta. (En la reforma tributaria que está conociendo el Congreso Chileno, éstas se deducirían). Otra forma proporciona un estímulo a las inversiones estableciendo que los avalúos no se aumentarán inmediatamente después de la inversión, sino únicamente tres años después. Los sistemas en que todas las propiedades sólo se reavalúan a intervalos de, por ejemplo, cinco años, dan resultados más o menos semejantes, salvo en el caso de inversiones efectuadas justamente antes del reavalúo periódico.

No obstante, hay una solución aún mejor, según la opinión de muchos economistas fiscales, y consiste en proporcionar estímulos no tributarios a las inversiones deseadas, en vez de exenciones de impuestos. Los créditos supervisados, disponibles fácilmente a un interés reducido y con amplias condiciones de pago, probablemente estimulan mucho más la inversión agrícola que la simple liberación de contribuciones. A su vez, las operaciones de crédito pueden simplificar la administración tributaria, en caso de que el organismo de préstamo deba informar automáticamente al organismo tributario acerca de la naturaleza y costo de las mejoras por él financiadas. El efecto psicológico puede solucionarse haciendo efectivo el nuevo avalúo sólo uno o dos años después de la inversión, si así se desea - lo importante es que efectivamente se ponga en vigencia alguna vez.

Ciertas mejoras a los terrenos agrícolas, son el resultado de operaciones presupuestarias, como cuando el gobierno organiza, financia y ejecuta proyectos de regadío. Existe el consenso general de que las obras públicas, tales como regadío y caminos, deberían ser financiadas por los mismos propietarios que se benefician de ellas. En las naciones afectadas por la inflación, los impuestos que lleguan a recaudarse en términos reales son a menudo muy inferiores al costo del proyecto. En otros casos, la simple presión política conduce la ejecución de un proyecto, aunque los beneficiarios no estén dispuestos a sufragar el costo. En estos casos, generalmente se carga el déficit a "recreación" u otros beneficios sociales que se dicen relacionados con el proyecto.

Una vez más, la preocupación por la tenencia de la tierra y otras consideraciones socio-económicas similares, conducen a un nuevo enfoque. Se puede ofrecer a los propietarios de terrenos que se benefician con los proyectos de regadío y caminos, la oportunidad de elegir entre pagar su parte en dinero o entregar tierras al Fisco. (Naturalmente, si carecen de dinero en efectivo, otra forma de pagar el impuesto en dinero consiste en la venta de terrenos a compradores particulares). Sea como fuere, dando importancia a la liquidez del contribuyente, se desprendería que tal vez el Fisco debería adelantar el costo del proyecto, cobrándolo sólo después que los terrenos se hagan más productivos y valiosos, como consecuencia del proyecto. Pero consideraciones políticas sugieren que el cobro adelantado de una parte, al menos, del costo aseguraría que el proyecto es justificado, en el sentido de que los propietarios beneficiados están realmente dispuestos a costearlo. Aún podría aceptarse el pago en forma de letras que devenguen interés - pagaderas en la fecha en que se espera esté en operación el proyecto, aumentando en esta forma el valor de mercado de los terrenos.

En los casos en que la reforma agraria constituye una consideración fundamental, podría obligarse a los propietarios de predios que se benefician con los proyectos de caminos, regadío o drenaje a entregar parte de sus tierras y nó dinero al Fisco en parte de pago del costo del proyecto. Esto asegura, sin necesidad de los dilatados trámites de las expropiaciones, que el Fisco dispondrá de terrenos para los beneficiarios de la reforma agraria, sin tener que indemnizar a los anteriores propietarios, ya sea en dinero o bonos. Además, el proyecto de regadío u otro similar, que hace posible la exacción de tierras a los propietarios anteriores, probablemente cumple con las condiciones para el financiamiento con créditos externos, mientras que ningún prestamista internacional financiará la compra de terrenos a los propietarios actuales con fines de redistribución de la tierra. Así se ha encontrado una forma de financiar hasta la adquisición de tierras para reforma agraria, con créditos internacionales a largo plazo.

Habiendo discutido los proyectos de regadío, nos toca referirnos ahora al problema de la tributación de los derechos de agua. En las naciones en que el agua de riego, o el derecho a ella, se considera de propiedad privada, parecería razonable gravar este derecho tal como cualquier otro tipo de propiedad.

Por lo general no se sigue este procedimiento. Podríamos imaginarnos, sin embargo, que si el agua estuviera afecta al mismo tipo de impuesto que la tierra, se haría esfuerzos para mejorar su productividad, que en muchas naciones insuficientemente desarrolladas no se considera adecuada a los conocimientos técnicos del momento. No obstante, para ser eficaz, el impuesto debería ser lo suficientemente alto como para que los efectos de renta y liquidez fueran notados por los propietarios; en muchos países, los actuales impuestos a la tierra son tan bajos que los propietarios generalmente no se sienten urgidos a vender los terrenos baldíos para pagar los impuestos. Probablemente, un impuesto nominal sobre los derechos de agua, resultaría igualmente ineficaz.

No obstante, los derechos de agua no están necesariamente exentos de todo impuesto, como tampoco las mejoras, cuando el avalúo de los terrenos agrícolas y la determinación de la tasa del impuesto se basan en la producción potencial. Es decir, si se avalúa el suelo en un mayor valor porque dispone de agua de riego, que si careciera de ella, esto vendría a significar un gravamen sobre los derechos de agua. Refleja el mayor valor de la propiedad como resultado de tener acceso al agua, pero con los inconvenientes de una medida muy imperfecta, ya que el impuesto no depende de la cantidad exacta de agua controlada por el dueño.

No obstante todo lo anterior, uno de los mayores problemas asociados a la tributación del ingreso agrícola en las naciones insuficientemente desarrolladas no es la consecuencia de estas dificultades, sino el status privilegiado a menudo concedido a la renta agrícola. En muchos países, la renta agrícola se grava sobre la base de una presunción relativa al avalúo de la propiedad y no se requiere registro de contabilidad. En otros, se grava la renta agrícola con una tasa determinadamente inferior a la aplicada a la renta de otras fuentes económicas. En ambos casos, algunas personas que cuentan con grandes ingresos provenientes de la industria y del comercio, podrían verse tentadas a comprar una propiedad agrícola para luego falsear su declaración tributaria. Los ingresos obtenidos en otras actividades comerciales se hacen aparecer como provenientes de la agricultura, con el fin de no pagar o casi no pagar impuestos. En estos casos, no se puede probar la evasión mediante las medidas de presunciones administrativas, tales como el cálculo de la variación del capital del contribuyente o la estimación de su consumo anual.

Desde el punto de vista de la productividad agrícola, la evasión de los impuestos de esta manera, tiene una doble desventaja; tiende a falsear y exagerar las estimaciones de la actividad agrícola y a poner los terrenos cultivables en manos de personas que no tienen verdadero interés en lograr la productividad de la tierra. (1) Dicho sea de paso, la demanda para comprar terrenos aumenta el valor de los predios agrícolas, poniéndolos fuera del alcance de los verdaderos cultivadores agrícolas y encareciendo la reforma agraria indeminizada porque el valor de mercado de los terrenos expropiados resulta mayor que si la evasión del

(1) Con todo, podría argumentarse que las personas que logran éxito en el comercio o en la industria manufacturera, ya sea por costumbre o por amor propio, harán que sus propiedades agrícolas estén bien administradas, con el consecuente aumento de la productividad, comparada con la de tierras administradas por agricultores tradicionales, sin experiencia en el mundo de la economía moderna.

impuesto a la renta comercial, a través de propiedades agrícolas, no fuera posible. Una vez más, la reforma tributaria puede facilitar el camino de la reforma agraria.

Siendo así, la renta agrícola debería estar afecta a una misma tasa de impuesto a la renta, que la renta proveniente de otras fuentes y debería exigirse que todas las propiedades agrícolas lo suficientemente grandes como para comprender rentas potenciales de interés para el recaudador tributario, lleven contabilidad fidedigna. Para determinar desde que punto ésta es exigible, podrían emplearse presunciones basadas en los avalúos agrícolas; en caso que éstas se usen también para determinar la renta presunta afecta a impuesto, se presenta una serie de problemas nuevos.

Primero, si se calcula la renta presunta con relación al avalúo, éste debería ser un mínimo legal y no un substituto legal de la tributación según los ingresos totales. Esta medida evitaría la evasión consistente en declarar grandes ingresos de la agricultura, cuando en realidad se originaron en otras actividades del contribuyente, y luego tributar sobre una renta legal presunta menor en relación al avalúo de la propiedad.

En segundo lugar, si se calcula la renta tributable en relación al avalúo, en la práctica el impuesto se convierte en una segunda contribución a la propiedad. Si el avalúo es bueno, el impuesto a la renta será justo - y si el avalúo no es justo, el impuesto aumentará la injusticia. Los propietarios suelen alentar la presunción de la renta agrícola en relación al avalúo, y luego exigen que la tasa aplicable sea cero, puesto que ya existe un impuesto a la propiedad sobre la misma base, (avalúo) y si se estableciera a la vez un impuesto a la renta, se produciría un caso de "doble tributación". Aparentemente tendrían razón-muchas rentas comerciales son el producto de capital no afecto al mis o tiempo a un impuesto anual a la propiedad. Pero en la práctica, si la tasa que afecta las rentas agrícolas es baja o nula, conduce a la evasión ya mencionada del impuesto a las rentas provenientes de otras fuentes.

Por otra parte, cuando se agrupan las rentas de todas las fuentes con el fin de establecer un impuesto complementario progresivo sobre la renta, la no tributación de las rentas agrícolas tiene una consecuencia regresiva especial. Si la tasa de impuesto sobre las rentas agrícolas es baja o cero, como en Chile, es fácil descuidar la declaración de dicha renta. Igualmente fácil es para el funcionario oficial no hacer cumplir bien la declaración, ya que aparentemente no hay ingreso fiscal comprometido. Pero la renta agrícola no declarada no está incluída en las rentas globales afectas al impuesto progresivo y esto disminuye la tasa efectiva del impuesto a la renta para todos los contribuyentes de mayor categoría que poseen rentas agrícolas. Nuevamente, hay amplio incentivo para que personas que carecen de verdadero interés en la agricultura, adquieran propiedades agrícolas como manera de ocultar otros ingresos, para los efectos de la tributación ordinaria y progresiva a la renta.

Una solución a la pretendida injusticia de un impuesto anual a la propiedad sobre los predios agrícolas, además de un impuesto a las rentas agrícolas, es imponer una contribución anual sobre el capital, o sobre todo tipo de activo. Esto presenta una serie de inconvenientes prácticos y teóricos, que no viene al caso examinar aquí. No obstante, una solución igualmente satisfactoria para muchos países, es permitir que el contribuyente deduzca del impuesto total a la renta, personal o comercial, la cantidad ya pagada por concepto de impuesto sobre la propiedad agrícola. El impuesto a la propiedad se convierte entonces en un mínimo legal (no habría reembolsos cuando la renta declarada fuera demasiado baja como para producir un impuesto superior al impuesto a la propiedad ya pagado) y, para las granjas con contabilidad inadecuada o granjas muy pequeñas, el impuesto a la propiedad se convierte en el impuesto único. Con todo, se exigiría a todas las granjas que pasen de cierto avalúo, contabilidad en que basan la declaración del impuesto a la renta, con multas adecuadas por el no cumplimiento de este requisito - y a la vez enseñando convenientemente al contribuyente para que coopere de buen grado.

Por lo tanto, de acuerdo a este sistema, el Ministerio de Hacienda podría contar con cierto rendimiento del impuesto a la propiedad, basado en los avalúos. Las rentas agrícolas proporcionarán ingresos fiscales adicionales por lo menos en algunos casos y las entradas del erario aumentarán de acuerdo al aumento del ingreso nacional (o según las alzas de precios), aunque con cierto retraso. La falta de exenciones disminuirá la evasión y mejorarán el rendimiento de los impuestos a la renta sobre los ingresos provenientes de otras actividades. Asegurada la justicia entre los dueños de diferentes formas de propiedad mediante la reducción del impuesto a la renta, las exigencias del erario obligarán a aumentar las tasas de los impuestos a la renta en general. Esto puede conducir al aumento de la evasión y tener otros efectos económicos indeseables, que deberán pesarse contra la injusticia de gravar un tipo de propiedad más que otros o de gravar una forma de ingreso menos que otras.

3. Impuesto a la Renta, Reforma Agraria y Producción Agrícola -

¿ Cuáles son los efectos de un impuesto a la renta agrícola ? Algunos de ellos sobrepasan el alcance de nuestro esquema anterior. Por ejemplo, el hecho de que se haga obligatoria la contabilidad de las grandes granjas, probablemente inducirá a los propietarios a llevar libros y a aprender cosas que ignoraban acerca de sus propios costos. Como consecuencia, puede aumentar la productividad, o bien -efecto psicológico- los propietarios pueden vender el terreno necesario para no tener que llevar contabilidad. En este caso, la reforma agraria se beneficia con la división de las propiedades grandes, ò se perjudica si el valor mínimo para hacer exigible la contabilidad es tan bajo que las tierras tienden a fragmentarse, creando nuevos problemas.

El impuesto a la renta tiene realmente un efecto de sustitución desfavorable, en el sentido de que hace menos provechosos para el propietario agrícola, el esfuerzo y producción adicionales. No obstante, los efectos de liquidez y renta favorecen un mayor esfuerzo, para mantener los niveles previos de consumo y ahorro. Un impuesto efectivo

a la renta sobre los ingresos agrícolas debería tender también a entregar la tierra a personas realmente interesadas en hacerla producir, y defenderla de quienes sólo desean tener un medio para ocultar ingresos de otras fuentes. En consecuencia, los precios de la tierra deberían bajar, poniendo más terrenos al alcance de personas deseosas de ser agricultores, ya sea en el mercado o mediante la reforma agraria previa indemnización de los propietarios. Además, puesto que la tierra estaría entonces en manos de verdaderos agricultores y no de personas que buscan evadir impuestos, se justificaría más el principio de indemnización respecto de las futuras expropiaciones para la reforma agraria. Después de una reforma tributaria de esta naturaleza, siempre que las tasas del impuesto a la propiedad fueran lo suficientemente altas como para obligar a los dueños de predios a trabajar bien sus campos o a vender la tierra, la mayoría de las grandes propiedades estarían en manos de personas que las trabajarían eficazmente. Si la política social aún exige la división de las granjas eficientes, la indemnización aparece más claramente justificada que cuando muchas unidades agrícolas no están bien trabajadas porque sus dueños tienen interés en la agricultura, y poseen la propiedad más bien para fines de especulación, prestigio o evasión de impuestos.

Un impuesto a las rentas de la agricultura ofrece también la oportunidad de vigilar diversos otros aspectos de la política agraria. El hecho de que deban comprobarse las rentas, favorece el esfuerzo fiscal para mejorar las condiciones de mercadeo; el estudio de los gastos comerciales declarados permite la ejecución de otras disposiciones legales. Por ejemplo, los salarios pagados al obrero agrícola no serían deducibles como gastos del ejercicio, para los fines del impuesto a la renta, si no se hubiera cumplido con las leyes sociales.

4. Regulación y Exención en los Impuestos a la Renta -

La forma de un impuesto a la renta agrícola y la oportunidad de los pagos merecen ser considerados aparte de los impuestos a la renta en general. Por ejemplo, una política de créditos para inversión o de depreciación acelerada para las inversiones productivas es tan justificada en la agricultura como en la industria manufacturera, pero las formas deseables de inversión podrían ser distintas. La regulación de un impuesto a la renta es especialmente importante en términos de la liquidez del propietario. El pago en Marzo, por ejemplo, podría resultar igualmente conveniente como cualquiera otra oportunidad para los dueños de industrias - pero los pagos de los operadores agrícolas probablemente deberían fijarse para la época en que normalmente se venden las cosechas.

Si se quiere alentar a los agricultores a almacenar las cosechas en la propiedad, con el fin de evitar bajas violentas de los precios en la época de la cosecha y lograr mayores precios en el resto del año, talvéz debería permitírseles postergar el pago de los impuestos hasta la venta de la cosecha. (La postergación debería devengar el interés bancario. No habría problema ni postergación, si se dispusiera de amplios créditos, debidamente controlados para las cosechas almacenadas).

Con todo, el problema de la regulación se agudiza en el caso de cultivos que requieren más de un año para su producción. El ganado, viñedos y cultivo de plantaciones presentan problemas de aumentos anuales del valor neto que son, sin embargo, casi totalmente ilíquidos. Si el operador de una granja forestal estuviera afecto a un impuesto sobre el aumento anual de valor de los árboles en crecimiento, se vería en graves apuros para pagar sus impuestos oportunamente. Aún en climas ideales, pueden pasar 8 años antes de que los pinos rindan su primer fruto - la pulpa de madera. Los viñedos necesitan cinco años, el ganado algo menos. Naturalmente, una vez puesta en marcha la operación, existe una cosecha anual con cuyo producto se puede pagar impuestos a la renta - aunque siempre se presenta el problema acerca de si la renta debe gravarse antes de hacerse efectiva, sobre los árboles nuevos, etc., que se están produciendo.

En este caso, una solución consistiría en permitir llevar la contabilidad y hacer declaraciones sobre una base de dinero, en vez de una base acumulativa. Otra es permitir el pago diferido de las contribuciones una vez comenzada la cosecha, cargándose intereses sobre los impuestos postergados. Y una tercera - talvéz la más corriente - consiste simplemente en liberar estas actividades del impuesto a la propiedad y permitir la tributación a la renta sobre una base en dinero.

Aunque resuelve convenientemente el problema administrativo, esta política de exenciones presenta otros problemas - como casi siempre sucede con las exenciones. Las tierras sustraídas a otros cultivos y dedicadas a plantaciones desaparecen de los roles tributarios y disminuye el rendimiento de los impuestos a la propiedad. Si el cambio de un cultivo a otro, por ejemplo, árboles, corresponde a una mayor eficiencia en el empleo de la tierra, está bien. En cambio, si la tierra se aprovecha mejor produciendo trigo o semilla de maravilla, por ejemplo, entonces su desviación hacia la agricultura forestal exenta de impuesto a la propiedad, produce una doble pérdida para la comunidad: decae el producto nacional y disminuyen los ingresos tributarios, debiendo ser reemplazados por otras fuentes, probablemente menos deseables (o deben disminuirse los gastos y nosotros suponemos que el consumo marginal posee un producto social positivo).

La experiencia chilena demuestra que la exención de impuestos a la propiedad para los predios destinados a granjas forestales, hace bastante atractiva esta actividad. Aumenta la liquidez de la renta, permitiendo que el dueño descance y dedique menos esfuerzo a otras actividades. El efecto de sustitución evidentemente favorece la actividad forestal, y en Chile, el atractivo psicológico de una actividad totalmente libre de impuestos es bastante poderosa. Por lo tanto, llegamos a la conclusión de que dicha exención puede ser demasiado poderosa y que talvéz debería limitarse su aplicación a predios para los cuales la actividad preferida es claramente el uso más productivo, pero los que los dueños no dedican a las plantaciones con un estímulo menor.

Nuevamente aquí, en caso que la última sugerencia no fuera factible, uno sospecha que es preferible postergar los impuestos que liberar de ellos. Debería obligarse a los propietarios a aceptar letras

con vencimiento al tiempo en que se espera la cosecha; estas letras se acumularían en una carpeta en el Ministerio de Hacienda, indicando en forma clara, precisamente cuánto invirtió el país en un momento determinado, para estimular dichos cultivos. La ventaja de estos datos para la planificación económica nacional es obvia. Naturalmente, las letras devengarían interés y serían reajustables, para evitar la depreciación en el curso de la inflación.

Podría introducirse un elemento de seguro contra incendio o grave perjuicio causado por insectos: en el caso de estos desastres, debidamente verificados en el lugar del hecho, se anularían las letras acumuladas. Esto resolvería una de las objeciones habituales de los contribuyentes, que se resisten a pagar impuestos sobre la madera en pié, porque debido a los riesgos naturales, no hay certeza de una cosecha futura.

La declaración total para el pago diferido, en vez de la exención de impuesto a la renta de las propiedades, proporcionaría más ingresos al país, a la vez que datos muy superiores a los que posee actualmente, para apreciar la utilidad de las exenciones y privilegios tributarios. Por regla general, el poder legislativo y el país no tienen idea del verdadero costo de las exenciones actuales. Con esta ayuda, podría tenerse el mismo cuidado para conceder exenciones, que el empleado en otras formas de invertir los ingresos tributarios.

III. Impuestos sobre la Producción y Ventas

1. Impuestos sobre la producción agrícola -

Los impuestos sobre las cosas que compran los propietarios agrícolas, como insumos para la producción agrícola, adoptan formas muy variables, que van desde las leyes sociales sobre los salarios de los obreros, tipos de cambio desfavorables y derechos de aduana sobre la maquinaria o materiales importados, hasta los efectos de gravámenes generales a las transacciones sobre todas las compras efectuadas en el mercado nacional. Estos impuestos pueden también ser negativos: los propietarios agrícolas pueden gozar de subvenciones en la forma de liberación de impuestos, tipos de cambio favorables para las cosas que importan, fletes favorables y crédito bonificado a través de ferrocarriles o bancos dirigidos por, o de propiedad del Estado, y así sucesivamente.

Los impuestos sobre los insumos agrícolas naturalmente afectan la renta y liquidez de los productores; aumentan los costos y se requiere mayor capital de giro para producir con determinadas adquisiciones de mano de obra, semillas, fertilizantes, maquinaria, etc. De esta manera, pueden tender a eliminar al pequeño productor, que carece de capital de giro suficiente y cuyo activo no le basta para obtener crédito bancario. O, alternativamente, el pequeño productor puede mantenerse apenas, con una productividad muy baja, evitando el empleo de mano de obra pagada, semillas híbridas, fertilizantes, maquinaria y cualquier otro elemento que - debido a estos impuestos - está más allá de su capacidad económica. (Desde luego, un programa de créditos avaluado por la cosecha evitará

el problema). La contracción de la producción agrícola o la eliminación de los pequeños agricultores, se culparía a los impuestos sobre las cosas que deben comprar los operadores agrícolas. Como es natural, la importancia de este efecto depende en gran parte del volumen de impuestos involucrado. Por otra parte, si un propietario agrícola no está poniendo actualmente el máximo de su esfuerzo en producir, los efectos de renta y liquidez de estos impuestos (o de los impuestos sobre la tierra) inducirán a un mayor esfuerzo y tenderán a aumentar la producción.

Al mismo tiempo, es posible que algunos insumos agrícolas sean mucho más gravados que otros. El cambio de precios relativos resultante, tendrá entonces importantes efectos de sustitución. Si se bonifican algunos insumos y se gravan otros, los efectos pueden hacerse bastante notorios - la producción agrícola que requiere el insumo gravado será reemplazada por otros cultivos que emplean principalmente los insumos bonificados. La medida de esta sustitución dependerá, evidentemente, de la magnitud de la diferencia de impuestos y del grado en que los suelos y la capacidad operativa del agricultor, permitan cambios de un cultivo a otro.

Cuando las técnicas mismas de producción no son rígidas, como en el caso de la cantidad de fertilizante aplicado por hectárea, las diferencias de impuesto o subvención pueden tener un fuerte efecto de sustitución. Pueden hacerse cálculos marginales y cambiar la combinación de insumos para que reflejen los nuevos precios relativos, en las unidades científicamente administradas. Las granjas más pequeñas o administradas a la manera tradicional tenderán a emplear o más o menos del insumo gravado o bonificado, aunque el ajuste no sea tan preciso. En resumen, las políticas de impuesto y bonificación aplicadas a los insumos agrícolas pueden emplearse para orientar las técnicas agrícolas; la eficiencia de estas políticas dependerá talvez del estudio cuidadoso de los costos y del conocimiento de la productividad de cada insumo comprado por los operadores agrícolas. Al mismo tiempo, los impuestos a los insumos tienden a desalentar el empleo de insumos comprados que puedan conducir a la disminución de la producción total. (Esto puede compensarse parcialmente por el efecto de la renta, si los agricultores tuvieran tiempo disponible o recursos que aplicar, con el fin de mantener sus entradas).

El efecto psicológico de elegir insumos agrícolas específicos para gravarlos o bonificarlos, es considerable; le dice al operador agrícola que el Estado desea que emplee semillas híbridas, o más fertilizante, o menos maquinaria importada, etc. No obstante, cuando la política de impuestos y subvenciones no está coordinada con otras políticas económicas, este efecto - como también el de sustitución - pueden anular los esfuerzos de otros diseñadores de políticas fiscales. Por ejemplo, si se desea aumentar el empleo de maquinaria (importada), los derechos de aduana muy subidos, por razones de balanza de pagos, pueden frustar los esfuerzos de fomentar esta técnica. Por otra parte, si la mano de obra rural está subempleada y la política fiscal quiere estimular el empleo en la agricultura, el pago de leyes sociales demasiado onerosas, puede desalentar el empleo de obreros agrícolas y anular la otra política destinada a darles trabajo.

Una forma corriente de bonificar los fertilizantes, semillas y maquinaria, consiste en otorgar créditos bancarios a tasas y términos bonificados.

En muchos casos, se hacen esfuerzos para asegurar el uso de dichos créditos destinados al aumento de la productividad, entregando al prestatario el fertilizante, etc., en vez del dinero. Ello hace que el Banco pase a operar en el negocio de abastecimiento agrícola, con interesantes ingerencias. Si existen otros abastecedores agrícolas, tendrán que hacer frente a una fuerte competencia, a menos que su capital les permita ofrecer créditos igualmente convenientes a los compradores, cosa difícil, ya que el crédito es bonificado. Por otra parte, si no existen otros abastecederos, el Banco se convierte en un monopolio dentro del área. El hecho de que haya crédito, fertilizante y maquinaria disponibles donde antes no los había, debería facilitar la producción. Por otra parte, el hecho de que el Banco esté ampliamente organizado para un negocio financiero hace importante prestar atención a la eficiencia de su nueva actividad comercial, si se desea que los compradores (o contribuyentes) no paguen un precio demasiado elevado por la prestación de este servicio a través del Banco.

Una solución alternativa consiste en que el Banco otorgue vales que sólo pueden emplearse en comprar fertilizantes, etc., a compañías corrientes de abastecimiento agrícola, y en el que al mismo tiempo, se fomente el establecimiento de nuevas empresas de abastecimiento agrícola - posiblemente cooperativas - a lo largo del país.

Uno de los insumos agrícolas que rara vez está afecto a impuesto y que los economistas tributarios recomiendan para nueva tributación, es el agua de riego. En muchos países insuficientemente desarrollados, los propietarios agrícolas pueden pagar precios bastante elevados por concepto de derechos de agua y pueden haber cobros anuales para mantener el sistema. Sin embargo, cuando no existe un cobro directo relacionado con la cantidad de agua empleada, el operador agrícola carece de guía segura para su empleo eficiente. Los derechos de agua, a veces distribuídos por accidentes históricos o mercados inadecuados, pueden hacer que un propietario agrícola use agua para fines de escasa productividad, como en el caso de los pastos naturales, al tiempo que un vecino carece de agua para cultivos frutales, hortalizas o siembras que rendirían más con el agua adicional.

Naturalmente, un mejor mercado para los derechos de agua haría mucho por remediar la situación - el que tuviera más agua de la necesaria para usos de alta productividad, la vendería a su vecino. Con todo, si no se cuenta con mercados tan bien organizados, un impuesto basado en el empleo del agua posiblemente serviría para estimular la racionalización. La tasa debería fijarse de acuerdo a los cálculos de productividad marginal del agua dentro de toda el área regada, considerada como una sola unidad; en esta forma, será distinta de un valle a otro, de acuerdo a la situación local. Entonces, a cada operador agrícola se le cobrará, no de acuerdo a sus derechos (por ejemplo, a usar toda la corriente, de un río determinado, sea cual fuere, durante un día a la semana), sino de acuerdo al volumen de agua que realmente solicita.

De acuerdo a este sistema, el agricultor "comprará" agua, tal como compra fertilizante y cada vez que lo haga se verá obligado a preguntarse si en realidad necesita toda esa cantidad. En situaciones en que la agricultura y especialmente el uso del agua es más o menos tradicional, este

impuesto serviría mucho para hacer pensar en forma racional y fomentar cambios en los sistemas de emplear el agua. También permitiría que las nuevas unidades agrícolas de la vertiente se disputaran el agua para cultivos nuevos e intensivos, ya que el impuesto se fijaría lo suficientemente alto como para que haya agua suficiente para todos. En otras palabras, los "derechos" de agua históricos perderían su valor y el uso del agua vendría a reflejar su productividad, tal como la ven los operadores agrícolas.

Como es natural, un impuesto de esta naturaleza no deja de presentar complicaciones. Probablemente provocaría el alza del costo de producción y la disminución del activo (los derechos de propiedad al uso exclusivo del agua) de los actuales dueños de derechos de agua para predios regados. Habría una redistribución de la renta y riqueza favorable a los propietarios de terrenos en zonas que no necesitan agua. Esto podría solucionarse reinvirtiendo el producto del impuesto al agua especialmente en obras de regadío, tendientes a aumentar el agua disponible para todos.

Por otra parte, para que la reforma agraria establezca nuevas unidades agrícolas en áreas regadas y aumente la producción agrícola a través de un empleo más intensivo de la tierra (pastos artificiales, fruta, etc.), se necesitará algún método que varíe los actuales derechos de propiedad sobre las aguas de riego. Sugerimos aquí que la tributación sería menos arbitraria y más eficaz que otras medidas más directas.

2. Impuestos sobre las Ventas Agrícolas -

En la mayoría de los países, la agricultura está afecta a una o más contribuciones y subvenciones en el curso de la venta de la producción. Puede haber impuestos de ventas generales aplicables a los productos agropecuarios, así como a otros bienes y servicios. Pueden haber cobros por servicios de mercadeo, aunque estos pueden representar subvenciones si el servicio prestado costara más que si el agricultor comercializara sus productos por otros medios. También pueden haber contribuciones locales o nacionales, cobradas en dinero y en especie, que gravan directamente la cosecha, o los cultivos comercializados. Finalmente, se dá el caso de cuasi-impuestos o subvenciones, en los precios que suele fijar el gobierno en vez de las fuerzas de mercado privadas; estos pueden adoptar la forma de organismos fiscales de compra, monopolios u otros, o simplemente de controles de precio impuestos sobre un mercado privado que por lo demás es libre y privado.

Todos estos impuestos (o subvenciones) afectan al agricultor de dos maneras: reducen (o aumentan) la parte que recibe del dinero pagado por los consumidores de productos agrícolas, y aumenta el costo de los productos agrícolas que compra él mismo. Esto es, como consumidor, el operador agrícola se vé afectado por los impuestos al consumo, con excepción de su consumo de la producción de su propia granja. Efectivamente, obtiene su propia producción libre de impuestos. De esta manera, los impuestos sobre la venta tienden a favorecer la agricultura de subsistencia. Este es uno de los pocos casos en que un impuesto general tiene un sesgo contra la gran agricultura comercial y a favor del pequeño agricultor de subsistencia.

a) Los impuestos generales a las ventas están muy difundidos en América Latina; tienen la ventaja fiscal de recaudarse en el momento de la transacción afectada, en proporción a su monto, y de esta manera suben

automáticamente con la inflación. Se supone que la incidencia legal del impuesto recaiga sobre el consumidor, haciendo el vendedor las veces de recaudador. En consecuencia, la administración tributaria tiende a ser más despiadada para obligar al vendedor a pagar más puntualmente, que en la administración de los impuestos a la renta y a la propiedad. Es decir, el detallista que se apodera de los impuestos de venta pagados por los consumidores está robando dinero ajeno, lo que es moralmente peor que negarse a pagar sus propios impuestos (sobre la renta).

En muchos países, la preocupación por las familias de bajo ingreso y numerosos hijos, ha llevado a liberar los productos alimenticios del impuesto a las ventas. Consecuentemente, se dificulta el cumplimiento del impuesto, ya que muchos, talvéz la mayoría de los negocios detallistas venden tanto productos que pagan impuestos como productos exentos. Los métodos habituales de cálculo de los impuestos, que obtienen estimaciones brutas de ventas y utilidades, no pueden por lo tanto proporcionar resultados claros en cuanto al monto de impuesto a las ventas que debería haber recaudado un detallista y depositado en Tesorerías.

Además, dista mucho de ser claro que estas exenciones sean la mejor manera de auxiliar a la familia de escasos recursos. La familia de mayor ingreso, probablemente invertirá más en consumo en general, incluyendo alimentos, y de esta manera la exención tributaria significa un mayor ahorro en dinero para el rico que para el pobre, aunque el impacto porcentual sobre el presupuesto familiar sea menor. Una solución más simple y que enfoca más directamente el problema, a la par que facilita la aplicación del impuesto, consistiría en eliminar todas las exenciones a los impuestos generales sobre las ventas, incluyendo pan, leche, carne, etc. Al mismo tiempo, se aumentaría la asignación familiar por carga en un monto igual a la incidencia que se calcula tendría el impuesto sobre el presupuesto de la familia de bajo ingreso. De esta manera, la familia de bajo ingreso que tuvo en cuenta el legislador cuando liberó de impuesto a los alimentos, no experimenta cambio en su nivel de vida. No obstante, las familias de renta media y superior pagan más impuestos que los que obtienen por concepto de asignación familiar, y hay un aumento general del ingreso fiscal, mientras que la aplicación del impuesto se facilita enormemente cuando se grava todo a la misma taga.

Cuando el impuesto general a las ventas adopta la forma de impuesto a la cifra de negocios sobre cada transacción, desde materia prima hasta la venta final al detalle, se produce una serie de complicaciones especiales para los países que ingresan a una zona de libre comercio o a una unión aduanera. Si los impuestos de cifra de negocios recaudados durante el proceso de elaboración, no son más o menos iguales en todos los países miembros, la industria de cada uno de ellos pedirá la eliminación del impuesto (o por lo menos su reembolso en las exportaciones) en miras a mejorar su situación competitiva en el mercado común. El consiguiente perjuicio para el ingreso fiscal requiere, normalmente, la creación de otros impuestos que probablemente recaerán sobre sectores que no ingresan al libre comercio, especialmente la agricultura. En caso que los productos agrícolas efectivamente entren al libre comercio, las diferencias de impuesto sobre los productores de

países miembros afectan también a la agricultura, y los sistemas tributarios diferentes pueden deformar las relaciones de precios y afectar los moldes regionales de comercio resultantes.

b) Los gravámenes sobre los servicios de mercadeo, pueden ser obvios, como en el caso de los derechos cobrados a los productores que rematan sus cosechas en el mercado municipal, o disfrazados, como en el caso de los monopolios estatales de comercialización. El monopolio de exportación de arroz en Birmania y de cacao en Ghana, son casos conocidos en que se obtienen importantes ingresos fiscales a través de monopolios fiscales de exportación que pagan precios bajos (pero generalmente constantes) a los productores y venden en el mercado mundial a precios más altos (pero variables).

c) Los impuestos a las cosechas, se cuentan entre los más antiguos gravámenes a la agricultura; la iglesia y el monarca han percibido una parte de la cosecha desde comienzos de la historia, el Medio Oriente , la China actual y Corea del Norte y del Sur (comunista y no comunista) aún se obtiene una parte importante de las entradas fiscales en arroz, cobrado directamente al campesino en el tiempo de la cosecha. En estos casos, el Estado desempeña un rol de comercialización al mismo tiempo que percibe impuestos, ya que el campesino tiende a consumir el resto de la cosecha y a los mercados urbanos sólo llega la parte cobrada por concepto de impuestos.

En algunas naciones latinoamericanas, los gobiernos locales siguen recaudando impuestos en esta forma. En algunos casos, las recaudaciones locales hacen su aparición al tiempo de la cosecha y en otros, se recauda el impuesto camino al mercado, mediante aduanillas. La diferencia es importante; el impuesto percibido en el camino, en algunas ocasiones en aduanillas sucesivas, antes de que la cosecha llegue al mercado, tiende a estimular la agricultura de subsistencia y desalentar la producción para la venta, para perjuicio de la población urbana.

Existen indicios, asimismo, de que en algunos países donde no están establecidas firmemente la seguridad interior y la autoridad central del gobierno, los maleantes locales o los gobiernos locales de facto, independientes del control nacional, cobran impuestos semejantes a la agricultura, ya sea en especie o en dinero. Desde el punto de vista del productor, el resultado viene a ser el mismo.

d) Ya se han mencionado los cuasi-impuestos o subvenciones, en el caso de los monopolios fiscales sobre las exportaciones. Estos también se encuentran en los mercados internos, especialmente en el caso de países con mecanismos de comercialización privada deficientes. Si el resultado de las operaciones de mercadeo es aumentar el precio recibido por el productor - o darle un precio positivo cualquiera donde antes no existía comprador alguno para su producción - ésto constituye una clase de subvención que favorece al productor, al mismo tiempo que le ayuda a ingresar en la economía monetaria.

Otro cuasi-impuesto o subvención consiste en fijar por decreto los precios de los productos en vez de por cualquiera "fuerzas de mercado". Estos precios pueden ser inferiores a los de otro modo impuestos

por el mercado, a menudo con el interés de favorecer al obrero urbano y mantener el índice (urbano) de costo de vida. La inelasticidad de oferta de la producción agrícola en el corto plazo suele hacer que las autoridades encargadas de fijar los precios crean que pueden hacerlo todo lo bajo que desean sin disminuir la producción agrícola; pueden necesitarse varios años y una baja de producción que alcance proporciones de crisis, antes de que se cambien los precios.

Por otra parte, por una u otra razón, las autoridades suelen fijar precios "mínimos" en vez de precios "topes", en niveles de precios superiores a los que determinaría el mercado. Esto puede tener el objeto de proteger las rentas de los productores estimados especialmente meritorios, o detener una crisis para los productores de un determinado cultivo cuyo precio en el mercado mundial tuvo una baja brusca, o cuyo mercado interno se ve amenazado por nuevos sustitutos o por el cambio de los gustos del consumidor.

Si los precios fijados son superiores al nivel de equilibrio del mercado, y si la demanda del consumidor es algo elástica con respecto al precio, estas medidas generalmente obligan a los gobiernos a comprar y almacenar (o destruir) parte de la producción que no puede encontrar compradores al precio fijado. Una alternativa consiste en hacer que el productor mantenga inactiva una parte de su capacidad; esta es la esencia de los planes de restricción de superficie en los Estados Unidos, y de la prohibición de nuevos viñedos y fijación de cuotas de molienda en Chile. En cada caso, la fijación de precios por el gobierno conduce a una cuasi-subvención que en el hecho es pagada por el consumidor, a expensas de la productividad nacional. Podría haber un provecho para el bienestar de algunos productores que de otra manera tendrían que variar de actividad, o trabajar mucho más para obtener precios inferiores a los que creen tener derecho de cobrar.

IV. CONCLUSIONES

La tributación agrícola puede desempeñar un importante papel complementario en la reforma agraria y estimular la productividad agrícola. Hace falta un análisis más riguroso en la estructuración de la tributación agrícola que el que hasta ahora se ha aplicado en muchos países. Las alternativas tributarias deberían examinarse a la luz de las reacciones del productor, a base de análisis realista de la organización y formulación de decisiones agrícolas, y de las instituciones y hábitos de comercialización y consumo. Se distinguen cuatro tipos de reacciones de los productores: los efectos de renta, sustitución, liquidez y psicológico ante las alternativas tributarias.

En el nivel nacional deberían examinarse las medidas tributarias alternativas en cuanto a su efecto sobre la distribución del ingreso, riqueza y propiedad de la tierra. Deberían analizarse según su efecto sobre las técnicas de producción empleadas y sobre la intensidad del esfuerzo y del empleo de la tierra en la agricultura. Las alternativas tributarias deberían estudiarse en cuanto a su repercusión sobre el nivel interno de precios, balanza de pagos y empleo. Por ejemplo, los impuestos a las ventas y a la renta tienden a ser

elásticos, aumentando el ingreso fiscal automáticamente cuando aumentan los ingresos o precios. Los rendimientos de los impuestos a la tierra son característicamente menos flexibles.

Si bien pocos economistas fiscales instarían a que las medidas tributarias tengan efecto con la suficiente rapidez como para hacer innecesarias las medidas de reforma agraria - y muchos dirían que en una democracia es más difícil lograr una tributación agrícola efectiva que una reforma agraria eficaz - existen diversas maneras en que la tributación agrícola puede ayudar a inducir a la reforma agraria. Talvéz antes que nada habría que decir que una tributación agrícola podría expulsar a muchos de los que poseen tierras para defenderse de la inflación, como especulación o únicamente por prestigio.

De acuerdo a una tributación agrícola efectiva (incluyendo tanto bases racionales como tasas muy subidas), las únicas personas que puedan pagar los impuestos a base de su renta agrícola serán las capaces de, y dispuestas a, cultivar la tierra en forma intensiva, haciendo amplio uso de mano de obra, capital, crédito y ayuda técnica. Cuando los propietarios que no cumplen con estos requisitos hayan sido expulsados de la agricultura por los altos impuestos, se habrá vendido una buena parte de los terrenos agrícolas a través del mercado privado. El tamaño medio de las granjas será menor y probablemente habrá disminuído considerablemente el precio de mercado de la tierra.

Una vez que esto haya sucedido podrá terminar la polémica social y política acerca del pago de indemnización a los propietarios cuyas granjas han sido expropiadas con fines de redistribución de la tierra. Las grandes unidades restantes probablemente estarán organizadas en forma eficiente y sus dueños serán buenos administradores, merecedores de indemnización si se requieren sus terrenos. Al mismo tiempo, la venta obligada de los predios que hasta ahora habían pertenecido a propietarios sin interés en la producción, o a quienes faltaba la energía, capital o conocimientos para trabajar todas las tierras de su dominio, posiblemente habrá contraído considerablemente los precios de la tierra - y la indemnización debida a los propietarios cuyos predios son luego empleados para la reforma agraria, se basará en el precio de mercado de la tierra.

En breves palabras, en vez de una reforma agraria parcialmente financiada a través de la confiscación de tierras, la tributación podría hacer sufrir una gran pérdida de capital al propietario actual, y el mercado redistribuiría los terrenos mal explotados a nuevos agricultores. Este proceso podría preceder a la reforma agraria, y el mayor ingreso tributario podría financiar gran parte de la reforma, a la vez que los precios más bajos reducirían el costo de la indemnización de las tierras que aún quedaran por expropiar.

También es posible adquirir tierras para su distribución mediante proyectos de regadío, construcción de caminos y otras inversiones de capital de infraestructura, los que podrían financiarse a través de un fuerte aumento de la tributación agrícola. Puede obligarse al propietario cuya propiedad se hace más productiva, y por lo tanto más valiosa como consecuencia de dichas inversiones, a entregar (gratis) al gobierno una parte importante de sus propiedades. A su vez, los proyectos de regadío y otros similares pueden optar a programas internacionales de préstamos y concesiones. Si bien no se dispone de ayuda internacional para la compra directa de tierras para la reforma agraria, la inversión pública pagada en mayores impuestos y en terrenos para redistribución, pero

inicialmente financiada por préstamos internacionales, es un modo alternativo de alcanzar el mismo fin y de aumentar la producción agrícola en el curso del proceso.

Al mismo tiempo, las diversas medidas complementarias de una reforma agraria integral pueden contribuir grandemente a facilitar la tributación efectiva de la agricultura. Por ejemplo, si se dispone de crédito amplio, no es necesario acribillar el sistema tributario con exenciones para los pequeños agricultores o para los productores de cultivos con largos períodos de desarrollo - como viñedo y plantaciones - porque el sistema crediticio puede financiar los impuestos que deben pagar. El sistema tributario mismo puede adaptar las fechas de pago para que coincidan con la comercialización de los productos, y los productores estarán nuevamente en condiciones de pagar mayores impuestos que antes, sin reducir el capital de trabajo durante el período de cultivo.

Como parte de un sistema tributario general más amplio en un país que cuenta con una administración tributaria razonablemente eficiente y un índice alto de alfabetización, un sistema efectivo de tributación agrícola, probablemente deberá contener tres elementos básicos: un elevado impuesto a la tierra; un impuesto a las rentas agrícolas como parte de una contribución general a la renta; y una serie de gravámenes sobre las ventas y compras del sector agrícola, como parte de un impuesto general a las ventas. En la proyección o reforma de estos impuestos, debería prestarse especial atención a la racionalización de las exenciones y, a su reemplazo donde fuera posible, por medidas más adecuadas para alcanzar estos mismos fines. Del mismo modo, las necesidades y objetivos del desarrollo agrícola y la reforma de la tenencia de la tierra deberían reflejarse en cada medida tributaria y en la estructura general.

No obstante, la tributación agrícola no es sino una parte del presupuesto fiscal total y la agricultura sólo una parte de la economía nacional. En el análisis final, la tributación agrícola, como cualquier otro instrumento importante de la política económica fiscal, se fijará adecuadamente como parte de un conjunto de medidas de política económica compatible, destinadas a llevar a cabo un plan general de desarrollo.

*

APENDICE -

INDICE DEL MATERIAL DISTRIBUIDO EN EL SEMINARIO (*)

1. Tributación en la Agricultura. John D. Strasma.
2. Papel de la Tributación Agrícola al Nivel Nacional. Norman D. Nowak.
3. Interacciones de los Sistemas de Tenencia de la Tierra, Distribución del Ingreso y Productividad Agrícola. Peter Dorner.
4. Estudios Microeconómicos como Base para la Tributación Agrícola. Emilio Montero y J. Santos Pérez.
5. Aerofotogrametría Aplicada al Avalúo y Tributación de Terrenos Agrícolas en Sudamérica. William J. Cecil.
6. Organización del Proyecto Aerofotogramétrico Chile-CEA. Jorge García Huidobro.
7. Mapas de Impuestos, Identificación de Propiedades. Sergio Basañán R.
8. Regimen Tributario Uruguayo del Sector Agropecuario. Santos E. Ferreira.
9. Normas para uma Adecuada Tributação da Terra na Actual Cojuntura Brasileira. Paulo de Assis Ribeiro.
10. Legislación sobre Impuestos Territoriales en Sao Paulo, Minas Gerais y Rio Grande do Sul.
11. Tributación Territorial en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Sergio González Espoz.
12. Utilización del "Indice de Aprovechamiento Económico Social de las Explotaciones Agropecuarias" en el Plan Agrario de Buenos Aires.
13. Tributación Agrícola en la Provincia de Mendoza, Argentina. Luis H. Hernández.
14. Impuestos en la Comercialización, Chile. César Talavera G.
15. Impuestos en la Internación de Insumos para la Producción Agropecuaria en Chile. César Talavera G.
16. Impuestos Municipales, Chile. César Talavera G.
17. La Tributación sobre la Propiedad Territorial como Instrumento Auxiliar de la Política Social y Económica. Carlos Torretti.
18. Los Organismos Perceptores de Impuestos y su Relación con la Economía Agropecuaria del Paraguay. Arístedes Espinosa y Miguel Angel Pangrazio.
19. Importancia de la Técnica y de los Precios Agrícolas en el Reajuste del Impuesto Territorial. Carlos Ladrix H.
20. La Aerofotogrametría como Ayuda de un Sistema Tributario Agrícola. René Parker V.

(*) De estos materiales se reprodujo copias exclusivamente para su uso en las presentaciones y discusiones del Seminario. No hay copias para ser distribuídas.

21. Apuntes para un Anteproyecto de Ley para Llevar a las Explotaciones Agropecuarias a un Mayor Nivel de Productividad por Hectárea. Luis Plottier, Darío Cal, Williman Osaba y Nelson Amaral.

22. Metodología para la Determinación de Tasas Tributarias Zonales. Hernán Burgos Mujica.

23. El Proyecto Aerofotogramétrico Chile-OEA y el Regadío Agrícola en el País. Eduardo Jordan López.

24. Producción Agropecuaria Chilena. César Talavera G.

25. Sistema Chileno de Tributación a la Agricultura. Pedro Toledo Toledo.

26. Posibilidades de Establecer Impuestos Directos sobre los Ingresos y Bienes Agrícolas - El caso de Turquía. J. L. Enos.

27. Ideas para la Tasación "Perfecta" de Bienes Raices. John D. Strasma.

28. Ideas para Rebajas en el Impuesto a la Renta. John D. Strasma.

29. Algunos Factores que deben ser Tomados en Cuenta para Obtener un Máximo de Producción Agrícola. Albert Schatz.

30. Papel de la Tributación Agrícola. Enrique Piedrabuena.

31. Consideraciones sobre los Relevamientos Aéreos y sus Antecedentes en el Uruguay. Miguel Petit Ayala.

32. El Catastro Económico. Rubén Cacivio.

33. El Proyecto Aerofotogramétrico OEA-Chile. (Documento del Proyecto).

34. Algunas Consideraciones sobre Tributación Agraria en Países en Proceso de Desarrollo con Enfasis Especial en los Impuestos Territoriales. Traducción por Eric B. Shearer, de extractos del libro: Taxation of Agricultural Land in Underdeveloped Economies", de H. P. Wald (Harvard University Press, 1959).

35. Impuestos en la Internación de Insumos para la Producción Agropecuaria, Chile. César Talavera G.

*

Mim. No. 79/964
L.Z.

FECHA DE VENCIMIENTO

3-25-66			
7-27-66	9-06-67		
8-2-67			
8-14-67			
8-1			

31707 TIP. GUERRA FORMA 4-A

Seminario Internacional sobre tributación agrícola..

FECHA	PRESTADO A
8-3-67	[illegible]
8-14-67	Salvador
7-31	[illegible]
8-1.	[illegible]
4-3-69	[illegible]

Montero, Emilio.

Seminario Internacional sobre tributación agrícola.