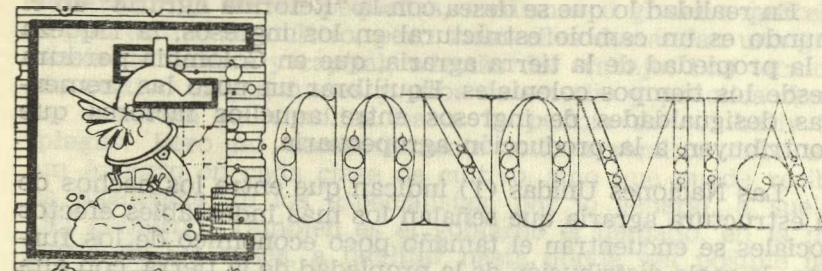


reuniones fueron planteados tan sólo como problemas. Se corre peligro de que la OEA sólo sirva para resolución de un tipo de problemas, dejando fuera de su competencia aquellos graves en que su intervención sería ineludible. Si estos momentos, en que parece que el ideal de unión se enseñorea del mundo, no son aprovechados por los rectores del proceso interamericano para, definitivamente, dar un contenido a la realidad americana, no creemos que se pueda ser muy optimista sobre el futuro de la Organización, la cual habrá sido incapaz de crear un estilo propio. Y aunque no llegue a derrumbarse, el edificio quedará cuarteado de manera que puede aparecer claramente un estilo hispanoamericano y otro panamericano, cual si a los estilos románico y gótico de la Catedral de Salamanca nos estuviéramos refiriendo”.

Los americanos debemos rechazar esos temores. Después de un proceso de casi tres cuartos de siglo, la Organización de Estados Americanos es no sólo un ejemplo para el mundo actual, sino una estructura que resistirá todas las vicisitudes en el devenir de los tiempos, y que se proyecta cada día más sobre el porvenir de la humanidad, porque la alimenta una savia de eternidad: la democracia cristiana. Compartimos el concepto del escritor venezolano Francisco Cuevas Cancino, en su libro “El ideal panamericano del Libertador”, cuando dice: “El ideal del Libertador no se limitaba a América; su anhelo panamericano era el primer paso, y sin duda el más importante, pero no se detenía ante los océanos”. La idea aislacionista está periclitada. Y fue Alberto Lleras quien escribió siendo Secretario General de la OEA, y en su Informe antes citado sobre la **IX Conferencia Interamericana de Bogotá**, estas palabras luminosas:

“La misión principal de la Organización de los Estados Americanos será la de abrir paso por el futuro incierto hacia más nobles, firmes y pacíficas formas de vivir internacionalmente, en vez de reducirla egoístamente a los límites de nuestro propio beneficio”.

Cuando en las deliberaciones de las repúblicas del Continente en la ciudad equinoccial asome ese ideal grandioso que para el porvenir habrá de realizar la Organización de los Estados Americanos, se habrá cumplido el inmortal sueño de Bolívar, Padre y Libertador de América.



EL INCENTIVO TRIBUTARIO COMO COMPLEMENTO

A UNA REFORMA SOCIAL AGRARIA

Un enfoque pragmático

Por Miguel Fadul

Un proyecto de ley sobre reforma social agraria actualmente al estudio del Congreso de Colombia busca como objetivos principales, entre otros, según su artículo primero, eliminar y prevenir la concentración de la propiedad rústica o su excesivo fraccionamiento; poner bajo cultivo tierras que hoy no lo están cuando sean susceptibles de explotación económica; acrecer el volumen de la producción agrícola y ganadera en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; dar mejores garantías en la contratación del trabajo y acceso a la propiedad a los asalariados, pequeños arrendatarios y aparceros agrícolas y preservar los recursos naturales colombianos. Como consecuencia, se espera una elevación del nivel de vida de la población rural.

En realidad lo que se desea con la "Reforma Agraria" en el mundo es un cambio estructural en los ingresos, la riqueza y la propiedad de la tierra agraria, que en Colombia perdura desde los tiempos coloniales. Equilibrar un poco las tremendas desigualdades de ingresos entre aquellos factores que contribuyen a la producción agropecuaria.

Las Naciones Unidas (1) indican que entre los hechos de la estructura agraria que señalan los más indeseables efectos sociales se encuentran el tamaño poco económico de los fundos; la mala distribución de la propiedad de la tierra, con alta concentración en grandes propiedades insuficientemente utilizadas y una gran proporción de agricultores sin posesión de tierra; la fragmentación de las propiedades; los altos arrendamientos y la inseguridad en la propiedad característicos en numerosos sistemas de tenencia de la tierra; deudas y falta de facilidades de crédito adecuadas para el pequeño agricultor; ausencia de títulos sanos de la tierra y de los recursos acuíferos; economías de grandes plantaciones que pagan reducidos salarios y no comparten la administración con los cultivadores; política tributaria que impone cargas indebidas a los agricultores pequeños y, en general, un juego poco satisfactorio de incentivos para una producción agrícola sostenida y en aumento.

Es indudable que muchos de los factores agrarios inconvenientes que señalan las Naciones Unidas se presentan en el sistema que aún perdura en Colombia y cuya modificación persigue la reforma social agraria. El lento proceso natural de evolución de una estructura tradicional mantenida por siglos se vería apreciablemente acelerado con un sistema tributario agrario que de lograrse complementaría perfectamente la reforma, buscando una mejor utilización de la tierra, intensificando el propósito nacional de lograr una mejor distribución de los ingresos y, por lo tanto, de la propiedad y del patrimonio, al mismo tiempo que se logra una carga tributaria más equitativa entre los diferentes sectores económicos.

La situación actual de la agricultura en Colombia.

Al analizar el problema de la producción agropecuaria nos encontramos con que ésta en algunos sectores ha sufrido una verdadera revolución en los últimos 50 años, con la introducción de métodos mecanizados de producción agrícola y con progresos extraordinarios en la investigación de la siembra, cultivo y cosecha, especialmente en lo que respecta al uso de insecticidas y fertilizantes.

La producción agropecuaria puede llevarse a cabo eficien-

(1) Reforma Agraria. Naciones Unidas, 1951.

temente hoy día en pequeñas, medianas o grandes parcelas según el tipo de cultivo, pero todas ellas demandan una gran dosis de técnica y capital, además del trabajo. Las técnicas de cultivo exigen meses y años de estudio y práctica desde la selección de semillas hasta la pericia de combatir las plagas. Pero no necesariamente todo agricultor debe ser un experto en cada clase de cultivo, sino que puede recibir la asistencia de los especialistas, por lo general, a sueldo del gobierno. También es el gobierno el llamado, en la mayoría de los casos, a facilitar hasta donde sea posible una mejor distribución del capital en forma de tierra e instrumentos (crédito) de producción, para evitar la excesiva concentración de la propiedad y de los ingresos.

En Colombia, con pocas excepciones, y sin negar un gran progreso en las últimas décadas, la producción agropecuaria conserva aún la organización y los sistemas ineficientes de la explotación colonial que necesariamente equivale al aprovechamiento del hombre por el hombre. La razón es que las motivaciones para adquirir tierra agrícola no se orientan, por lo general, hacia la explotación eficiente e intensiva de la misma, sino que en su orden, son más importantes los atractivos tradicionales del prestigio social que ofrece la tierra a sus propietarios; la evasión de los impuestos que se logra con la deficiente administración del sistema tributario directo colombiano, a través de la agricultura o ganadería extensiva, y el aumento en el valor de las tierras agrícolas que causan diversos factores sociales y económicos. En la escala de importancia, parece que la motivación de trabajar la tierra en forma permanente y con residencia se clasifica entre las menos importantes. Más adelante se analizará en detalle los efectos de cada una de estas motivaciones de adquisición de la tierra.

Aun cuando no se han hecho investigaciones directas, la certeza de las motivaciones de adquisición de la tierra indicadas en el párrafo anterior, se comprueba por el extraordinario número de dueños ausentes de sus tierras que se contentan con una explotación extensiva de la misma, utilizando la finca, en la mayoría de los casos, como lugar de recreo. También se mantiene sin cultivo e ineficientemente cultivada la tierra en espera de una valorización o como instrumento para evadir impuestos directos de ingresos originados en otras actividades económicas.

La retención y la gran demanda de tierra con propósitos diferentes a una producción comercial estable, han sido la razón principal por la que su costo, especialmente el de las situadas en lugares accesibles a centros urbanos, haya alcanzado cifras muy altas, si se comparan con otros países



económicamente más avanzados. Esta situación refleja la reducida oferta de tierras por razón de la retención. No se llegaría a esos altos precios si para su fijación se tomara en cuenta solamente el rendimiento económico por razón de su explotación.

Aunque el problema de la alta concentración de la propiedad de la tierra y de los ingresos agrícolas es considerado por los economistas como transitorio y típico de los países de bajo nivel de vida, pueden tomarse medidas tributarias para acelerar el proceso social de distribución. La industrialización y la capitalización reducen rápidamente el personal dedicado a las labores agrícolas en relación al total de la economía del país, al mismo tiempo que se logra una mejor distribución de los ingresos y del patrimonio. Esta es en realidad la solución más o menos aceptable, permanente y definitiva del problema social agrario.

Los impuestos agrarios.

A primera vista parece que el sector agropecuario del país contribuye en forma muy reducida a los gastos públicos a pesar de que la más alta proporción de ingresos se origina en ese sector de la economía. En los últimos años la contribución directa de los empresarios del campo a los impuestos directos fue la siguiente:

Años	Proporción de los ingresos originados en el sector agropecuario (1)	Proporción de impuestos directos pagados por el sector agropecuario (2)
1955	37.7 %	2.5 %
1956	36.2 %	2.8 %
1957	37.5 %	4.8 %

Aun cuando en las cifras de los impuestos directos no se incluyen todos los que pagan impuestos y que originan parte de sus ingresos en ese sector, el cuadro anterior da una idea muy clara de la tremenda evasión tributaria, fenómeno que se sucede en mayor o menor proporción en casi todos los países.

Si la tributación directa es realmente reducida, no se puede decir lo mismo de la contribución agropecuaria a los

(1) Banco de la República - Cifras de la serie elaborada hasta el año de 1957. Incluye bosques y pesca.

(2) Fuente: Contraloría General de la República.

gastos públicos por el pago de impuestos indirectos que se trasladan y que están incluidos en los precios de compra de artículos que consume este sector.

Es indudable que los impuestos en cabeza de las empresas productoras en su gran proporción se trasladan adicionados a los precios de ventas de los bienes y servicios que se dan al mercado. En los Estados Unidos se calcula que a pesar de la gran competencia un 35 % de los impuestos en cabeza de las sociedades anónimas se traslada a los consumidores. Una proporción mayor, probablemente cerca del 100 % del impuesto, se traslada en Colombia, en donde la competencia es todavía muy reducida, y en donde existe una manifiesta escasez de capitales.

El alto rendimiento del capital permite más fácilmente transferir los impuestos que se cobran en cabeza de las entidades productoras, puesto que una disminución en los niveles normales de renta del capital, en donde existen exacciones especiales, moviliza dicho capital a otros sectores con mayores o más altos rendimientos.

Puede afirmarse que los impuestos a los productores se trasladan en Colombia. Sobre esta base, resulta que una contribución que pese sobre los dueños de la tierra agrícola explotada se traslada en el precio de los productos, pero resulta un gravamen directo e intransferible cuando la tierra se mantiene sin producir. Este es el fundamento por el que con tanta frecuencia se haya recomendado, en Colombia y en otros países en condiciones similares, una tributación especial a la tierra o a la renta presuntiva de la tierra, con el fin de perseguir un mejor uso social de la tierra agrícola, y otros sin servicio eficiente.

Un impuesto suficientemente alto obliga al contribuyente a sustituir el ocio por el trabajo imponiéndole un esfuerzo especial para producir y vender con el fin de devengar suficientes ingresos que permitan pagar los impuestos.

A diferencia con el impuesto sobre la renta, un impuesto que busca el estímulo de la producción agropecuaria debe imponerse sobre bases diferentes a las utilidades, que es el que predomina hoy día. La razón resulta clara si se observa que el actual impuesto no obliga a producir, puesto que quien no produce no contribuye. Tampoco parece conveniente pensar en un impuesto proporcional a la producción, como existe en algunos países del mundo, puesto que tendría el mismo efecto negativo del que se impone sobre la renta o la utilidad.



Tipo de impuesto para el caso colombiano.

Un impuesto que obligue a producir debe tasarse sobre el patrimonio. Sin embargo, con el fin de estimular la inversión, tal como se analiza más adelante, se considera conveniente que el impuesto recaiga única y exclusivamente sobre la tierra agrícola, todo predio no urbanizado potencialmente utilizable en la producción agropecuaria. En estas circunstancias el impuesto puede recaer sobre el área —como existe en Ceilán y otros países del Extremo Oriente— o sobre el valor de la propiedad en forma proporcional o en forma progresiva según la extensión del fundo —como se ha propuesto en la reforma agraria peruana.

Se considera que resulta más justo, de mayor certeza y de más fácil administración un impuesto sobre el valor de la propiedad agraria. Resulta también aceptable y conveniente, por su efecto social, una tasa progresiva a partir de cierto límite de valores, que puede ser, por ejemplo, el de 200 hectáreas de tierra de primera a juiciosa distancia de los principales centros urbanos. La progresión de la tasa puede limitarse a los valores correspondientes a cada determinado número de hectáreas de extensión, con base en los valores iniciales ya fijados. En ambos casos, como se observará, se busca tanto intensificar los cultivos o uso eficiente de la tierra como ofrecer un aliciente a la parcelación de las tierras extensas, suponiendo que un fundo de 200 hectáreas de tierra de primera, fácilmente accesible desde los centros urbanos, es apto para su explotación mecanizada en las mejores condiciones de la técnica moderna.

Otra consideración importante para establecer el valor de la tierra como base de la tasación se encuentra en el hecho de que una hacienda de 200 hectáreas, por ejemplo, en las llanuras del Tolima, tiene un valor que corresponde a menos de 10 hectáreas en las cercanías de Bogotá y a muchos cientos de hectáreas en las tierras ganaderas de los llanos orientales.

La tasa del impuesto a la "renta presuntiva" debe ser equitativa y guardar aceptable equilibrio con los impuestos que se han establecido a otras actividades económicas empresariales, según la reforma tributaria. Ha de tenerse en cuenta que la contribución que se hace, por ejemplo, por una participación en una sociedad limitada, puede alcanzar cifras elevadas porque fluctúa del 4 al 12 % de los ingresos líquidos en cabeza de la sociedad, y del ½ al 51 % adicional, sobre el total de la suma, en cabeza de la persona natural. En ingresos medios la presión tributaria no resulta inferior

al 20 % sobre los ingresos líquidos, sin consideración del impuesto al patrimonio de las personas naturales. El impuesto es rápidamente progresivo según son mayores los ingresos líquidos, y también resultan más altos si la forma de sociedad es de capital en lugar de personas que se ha tomado como ejemplo.

Por lo tanto, una tributación equitativa y que guarde justo equilibrio con las tasas que afectan otras actividades económicas, para que obre en forma suficientemente intensa, para que su impacto incida en la mejor utilización de la tierra, no debe ser inferior al 20 por mil sobre el valor de la tierra en su escala inferior. La escala superior puede fijarse de acuerdo con el interés que exista de que las valiosas terratenencias modifiquen su estructura actual voluntariamente reduciendo la extensión o parcelando en forma que los impuestos alcancen los niveles inferiores.

Es posible que exista alguna duda sobre la capacidad de pago o contribución del sector agropecuario. A este respecto se despeja la conjetura si se observa que la contribución propuesta sólo alcanza al 2 % sobre el patrimonio invertido en tierras, lo que necesariamente resulta menor al 20 % de las utilidades promedio, durante varios años, de la explotación agrícola. Con las inversiones adicionales necesarias para la explotación, como son el ganado, los tractores y otras, y que se sugiere que no se incluyan en el patrimonio sujeto a exacción, la tasa del impuesto se reduce notablemente, y puede llegar a ser menor al 10 % del valor de las utilidades líquidas. La tasa del impuesto es inversamente proporcional a la eficiencia, y ésta a su vez se mejora a través de nuevas inversiones diferentes a la tierra.

Desde el punto de vista económico tiene gran importancia el hecho de que la tributación tenga como base exclusivamente el patrimonio vinculado a la tierra o el valor de la tierra. Como el impuesto resulta inversamente proporcional a la eficiencia de la explotación, es decir, a mayor intensidad de producción, menor proporción del impuesto en relación a las utilidades, los agricultores estarán interesados en invertir en obras de mejoras exentas del impuesto, que al mismo tiempo favorecen el aumento de la productividad en relación a las unidades invertidas. Así se estima que la inversión en nueva maquinaria, en obras de mantenimiento de las condiciones de producción de la tierra, en abonos, en animales y en viviendas, por mencionar algunos renglones, sufrirán un conveniente estímulo. La exención surge del hecho de que el impuesto debe recaer sobre la no utilización intensa de la tierra, y de ninguna manera sobre la utilización eficaz de la misma.

El caso colombiano presenta la dificultad de que sobre uno de los cultivos principales recaen ya algunos impuestos sobre la producción, directos e indirectos, que se han fijado con el objeto de ayudar a absorber y almacenar los excedentes de producción que no tienen mercado nacional o internacional. Para estos casos parece lógico que se elabore un cálculo destinado a estimar si los impuestos a la producción superan los volúmenes que se fijen como "renta presuntiva", en cuyo caso resultaría normal que se libere de esa carga tributaria a los que pagan un impuesto mayor sobre otras bases. Los impuestos a la renta presuntiva se harían efectivos sobre el sector tan pronto dejara de pagar los otros tributos o cuando su volumen disminuya en forma que resulte menor que el que se propone como "renta presuntiva".

Propósito y efectos de una tributación agraria.

Hasta el momento, y a excepción del manejo del impuesto directo sobre las utilidades, resulta muy limitada la atención que se ha puesto en la tributación como instrumento de estímulo a la producción en los países de menor desarrollo. En la agricultura, uno de los renglones de producción en donde surgen mayores dificultades desde el punto de vista social y económico, los propósitos económicos y sociales para fijar un tributo como el llamado a la "renta presuntiva" son, entre otros, los siguientes:

a) **Utilización de la tierra.**—En los países poco desarrollados la ineficiencia y la explotación intensiva caracterizan la producción agropecuaria. Un impuesto a la tierra, suficientemente elevado, obligaría a los dueños a una explotación más intensiva de su tierra, orientando la producción hacia aquellos renglones que produzcan ingresos superiores, que son, por lo general, los que mayor demanda tienen en el mercado. El estímulo a la mejor utilización de la tierra se deduce del hecho de que cuanto mayor producción, el impuesto resulta menor proporcionalmente y puede fácilmente trasladarse en los precios de los artículos que se dan al mercado, en tanto que el propietario sufre totalmente el impacto del impuesto en el caso de que la tierra se mantenga sin explotar. En cuanto a la calidad de la producción, es probable que un impuesto a la "renta presuntiva" obligue a eliminar a largo plazo el grave problema de utilizar las mejores tierras cercanas a los centros urbanos en ganadería extensiva, en tanto que parte apreciable de la agricultura se sucede en laderas y en tierras de segunda.

b) **Precio de la tierra.**—Es indudable que un impuesto a la tierra recae más intensamente sobre aquellos propietarios que no producen. Por lo tanto, resulta lógico suponer que una proporción de la tierra sin explotar saldrá ofrecida al mercado y que dicha oferta puede causar, lo más probable, una reducción de los precios de la tierra agrícola su-pervalorada por la retención. No existe razón alguna, económicamente analizado el fenómeno, por la que los precios de la tierra en Colombia señalen niveles tan elevados. El fenómeno se explica por el hecho de que los factores psicológicos —prestigio social— y los reales —evasión de impuestos y especulación— hacen que una parte muy importante de los ingresos de la nación se dirijan a la adquisición de tierras.

Por otro lado, como consecuencia de la reducción de los precios de la tierra que se espera con el impuesto, habrá necesariamente una disminución del costo de producción, que aumentará el consumo de bienes agropecuarios y que compensará, en gran parte, la tributación progresiva de la "renta presuntiva".

c) **Reinversión o mayor inversión.**—Al resultar el impuesto inversamente proporcional a la mayor producción y eficiencia, y suponiendo que la producción sea proporcional a la inversión, habrá un aliciente extraordinario para buscar la reinversión en la agricultura buscando la mayor producción por área sembrada. Un aliciente adicional se logra al exencionar de impuestos toda inversión diferente a la inversión en la tierra.

d) **Minifundios y latifundios.**—Si el impuesto a la "renta presuntiva" se fija para todos los predios sin distinción de tamaño y si se adiciona una tasa progresiva para los fundos por encima del tamaño ideal, como se ha discutido, el impuesto ayudaría a reducir el número de los minifundios y latifundios. El impuesto al minifundio improductivo resultaría progresivo, es decir, cuanto menos productivo mayor el impuesto proporcionalmente, resultando menor el interés del propietario en sostener una parcela muy poco eficiente. El impuesto progresivo para las áreas mayores también brindaría el aliciente de dividir los fundos en otros de tamaño social y económicamente recomendables. En este último caso la tasa progresiva podría ser reajutable periódicamente con el fin de hacerles frente a los cambios que puedan presentarse en la producción agropecuaria y que afecten el tamaño ideal del fundo.

e) **Justicia tributaria.**—La contribución del sector agropecuario al fisco nacional equilibraría en algo el tremendo

desequilibrio que existe hoy día por el hecho de que el sector que más ingresos genera en Colombia es proporcionalmente el que menos contribución directa ofrece a la nación. Un inmenso impuesto a la "renta presuntiva", además de aumentar los ingresos fiscales que se originan en el sector mencionado, también ayudaría a aumentar los ingresos fiscales originados en otras actividades económicas que utilizan la agricultura como instrumento de evasión de impuestos directos. Es decir, no solamente aumentaría el impuesto en el sector agropecuario, sino que también eliminaría el subsidio que ese sector ofrece a muchos comerciantes e industriales.

Las facilidades de crédito que se otorgan hoy al sector agropecuario en una proporción desconocida se desvían hacia el comercio y la industria por el hecho de que existe una identidad entre el empresario agrícola y el comerciante o industrial. El divorcio de la tributación y de la actividad empresarial lograría corregir en apreciable proporción el defecto que hoy tiene la orientación del crédito por el hecho mencionado.

f) **Valorización.**—En gran parte la retención de la tierra se sucede por razón de la rápida valorización que sufren predios gracias a las inversiones del Estado y a la expansión demográfica natural del país. Un impuesto, que en el fondo constituiría un pago avanzado de parte del mayor valor que adquiere la tierra, ayudaría a restarle interés a la adquisición de tierras por esta razón. La demanda y la retención de tierras disminuiría y el fisco recibiría una mayor proporción de la valorización que sus mismas obras causan.

g) **Propietario ausente.**—La necesidad de una producción más intensa y más eficiente obligaría al propietario a vincularse más estrechamente a su tierra. No es osado afirmar que un impuesto a la "renta presuntiva" llevaría a disminuir rápidamente la dependencia en los propietarios ausentes, tal como existe hoy día, y que resulta uno de los puntos expuestos a mayor crítica en la actual estructura social agraria. Otros países, como son los casos de Nueva Zelanda y Australia, han probado con éxito la tributación como medio para vincular al dueño a la tierra de su propiedad. El proceso se logra ya obligando a los propietarios a permanecer más tiempo en sus tierras o creando la situación para un cambio de propietarios.

h) **Tipos de cultivos.**—La tributación favorece la orientación de los esfuerzos hacia los tipos de cultivos que mayor demanda tienen en el país, por constituir ellos los que resultarían más eficientes dentro del conjunto nacional. Sin

embargo, podría pensarse en acelerar este proceso natural que existe hoy día, a través de tasas diferenciales de impuestos según la clase de cultivo o de producción de acuerdo con las necesidades nacionales. Dentro de ciertos límites esas tasas podría manejarlas el Gobierno Nacional, previo concepto favorable de algún organismo rector de la economía, como sería el Consejo Nacional de Planeación. Se favorecería inmediatamente la producción de bienes agropecuarios que hoy día se importan como son el cacao, el trigo, las oleaginosas y otros. Las nuevas líneas de exportación podrían resultar más atractivas en su producción con el manejo de los impuestos diferenciales según los cultivos.

i) **Propiedad de la tierra.**—El impuesto a la "renta presuntiva" aceleraría el proceso de una mejor distribución de la propiedad agropecuaria, con la consiguiente ventaja que se logra en el cultivo y mejora de la tierra cuando es propia. Según experiencia en otros países ha resultado sorprendente el cambio hacia mejorar la tierra agrícola cuando es el dueño quien la maneja. Es notable el resultado obtenido con la reforma agraria japonesa introducida por las fuerzas aliadas después de la segunda guerra mundial.

j) **Selección natural de empresarios.**—El impuesto a la "renta presuntiva" ejerce una influencia decisiva en la selección de los mejores empresarios agrícolas, ya de grandes o pequeñas parcelas, por el hecho de que impone un mínimo de eficiencia o de resultados. El empresario que fracasa, necesariamente cede el puesto a otro más hábil y de mayor conocimiento en la administración agropecuaria.

Los propósitos de una tributación a las tierras agrícolas comentados en párrafos anteriores permiten apreciar los efectos que pueden esperarse en la economía del país. Tales efectos son de orden fiscal, económico y social, que en resumen se orientan a lograr una mejor distribución de los ingresos y del patrimonio nacional no solamente por el efecto estimulante del impuesto en sí, sino por el hecho de que el Estado recibirá una contribución mayor que beneficiará a los colombianos de más bajos ingresos.

Forma del impuesto.

La reducida contribución del sector agropecuario al fisco nacional, a pesar de que genera los mayores ingresos dentro del conjunto de la economía colombiana, parece indicar que un impuesto allí exige una forma diferente de imposición y administración, e ha querido excusar la reducida recaudación directa de grandes sectores de la actividad agro-

pecuaria —se exceptúa el caso cafetero, que resulta diferente— en el hecho de que se reciben pocas o bajas utilidades y que las dificultades técnicas y administrativas de un impuesto a las utilidades o renta superan los conocimientos y capacidades de nuestro empresario agrícola.

Sobre estas bases parece que se justifique un sistema diferente de tributación y una declaración separada de los ingresos de origen agropecuario.

Un sistema de cédula especial para la renta agropecuaria, diferente a los formularios actuales del impuesto sobre la renta, con tributación sobre la tierra para los empresarios que la posean, o sobre el valor de los arrendamientos para los arrendatarios, podría favorecer apreciablemente la situación social y económica de los colombianos, vinculados o no a la agricultura. Existiría, naturalmente, un perfecto control del impuesto con el inventario catastral.

La administración del impuesto, cuando no se complica con variables —como en el caso del Perú— como es la relación de la extensión de la tierra y su calidad, resulta de una sencillez extraordinaria, siempre que existan valores reales y al día en el inventario catastral.

Graduación del impuesto.

Las tasas al impuesto a la “renta presuntiva” no pueden ser muy reducidas en ninguna escala, puesto que pierde su efecto económico y sólo se conservaría su efecto fiscal. Una contribución reducida se compensaría ampliamente con los ingresos de una tierra explotada extensivamente y con las utilidades esperadas de una valorización de la tierra. Así no se lograría disminuir el interés por la demanda y retención especulativa.

Ya existen hoy día dos impuestos que pueden asimilarse en cierta forma al de la “renta presuntiva”, pero que ejercen poco o ningún efecto social por razón de que sus tasas y bases de tasación resultan tan bajas que no causan, prácticamente, ningún cambio en la estructura económica. El impuesto patrimonial es reducido y el impuesto catastral se pierde tanto por la tarifa baja como por los estrechos e irreales valores catastrales.

Por otro lado, una tasa excesiva puede causar el efecto de desanimar la vinculación del agricultor a la tierra, especialmente cuando existe un control de precios a la producción agrícola. Inclusive pueden sucederse casos de abandono de la tierra por causa de tarifas excesivas.

Hasta el momento, con los impuestos al patrimonio y el catastral, el Estado recibe sólo una mínima parte de la valorización de las tierras por razón de sus inversiones en vías de comunicaciones para hacer accesibles tierras agrícolas a los centros urbanos, y por la mayor demanda de productos agrícolas que se originan en el acelerado crecimiento demográfico y en el más alto nivel de vida de la población.

Por otro lado, porque existen considerables intereses creados, hay una apreciable resistencia en los sectores económicos dirigentes a un impuesto a la “renta presuntiva”. Podría pensarse, para facilitar el proceso inicial de ajuste, en establecer una tasa acumulativa durante un número determinado de años, hasta alcanzar los niveles de impuestos deseados. Así, por ejemplo, si se estima que el 2 % sobre la cuantía catastral es una tasa recomendable para los valores prediales agrarios más bajos, se podría establecer en cuatro o más años, a un crecimiento del $\frac{1}{2}$ % o más anual o cada dos años.

Forma como se responde a los alicientes financieros.

Se ha comprobado en varios países que hay sectores en que no se presenta una fácil y activa respuesta a los incentivos de orden financiero. Pueden resultar los elementos de costumbre y tradición mucho más poderosos que los estímulos monetarios, y entonces es necesario orientar los alicientes en otra forma o hacerlos mucho más drásticos.

En Colombia parece que el sector agropecuario responde bien a las inducciones de orden financiero. La motivación de la utilidad esperada —eficiencia marginal del capital— es bastante alta, con cierta limitación en el sector primitivo de la agricultura en donde existe una conformación, sin ambiciones, con reducidos ingresos que alcanzan para subsistir. En la mayoría de los sectores agropecuarios la producción responde muy bien al estímulo financiero de los precios, como ha sucedido con el algodón, la cebada, el cacao y con los ciclos de producción ganadera, según los precios.

Se debilita la acción del aliciente financiero en aquellos sectores en donde a los que hacen el esfuerzo no llegan las recompensas o sanciones; en donde se ignoran totalmente las técnicas de producción que permiten alcanzar el beneficio que ofrecen los estímulos tributarios; en donde no existen recursos de ahorros o de crédito y en los casos en donde los niveles de tributación son tan bajos que ejercen poca influencia. Afortunadamente se ha demostrado que el empresario colombiano, en una proporción alta, se adapta a los nuevos métodos y tiene permanente interés en aprender sistemas modernos de producción.

El Catastro en Colombia.

Un buen sistema de impuesto a la "renta presuntiva" exige hoy en primer término una valorización justa y real de los predios agrarios. Se considera que con algunas modificaciones en el sentido de descentralizar administrativamente un poco más el Catastro y ofrecer mayores recursos a las oficinas que manejan el impuesto predial, se puede lograr en forma aceptable un cálculo de los valores de los predios o fundos agrícolas.

El impuesto a la propiedad raíz constituye uno de los renglones tributarios de más importancia, si no el más importante, de los municipios colombianos. En los últimos años ha representado cerca del 40 % del total de los impuestos municipales.

A pesar de la tremenda importancia que tiene el Catastro, ha sido lamentablemente descuidado sin que se haya tenido éxito en su organización técnica. Ha sido especialmente deficiente la parte relacionada con el ajuste permanente de los valores de la propiedad raíz, en un país en donde el rápido crecimiento demográfico, el más alto nivel de demanda y la inflación, son causas de acelerado aumento de los valores de la propiedad raíz en períodos relativamente cortos.

Antes de 1954 el Catastro estuvo en manos de los departamentos. A este sistema descentralizado se le atribuyeron defectos, entre ellos el que no aparecieran en las listas numerosas propiedades y el que fueran ellas valuadas a precios muy inferiores a los reales por razones de amistad o contacto directo de los funcionarios peritos y los interesados. En el año de 1954 y por las razones indicadas, se centralizó la función catastral en el Instituto Geográfico Militar y Catastral. Esa centralización, por ser excesivamente técnica y detallada, no permitió una constante y necesaria modificación de los valores de las propiedades. Durante un corto período pasó a manos de la Jefatura de Impuestos Nacionales.

El Catastro y su organización técnica está encomendada al Instituto Geográfico Agustín Codazzi desde la expedición del Decreto-Ley 290 de 1957, a excepción del área comprendida por el Departamento de Antioquia, en donde se ha mantenido independiente porque allí existe el impuesto de caminos, que aunque prácticamente es igual al predial, en teoría se considera diferente. El Decreto Legislativo 290 de 1957 también congeló los valores prediales rurales hasta 1963, pero la Ley 20 de 1959 derogó esta disposición.

Por falta de agilidad administrativa, y por escasez de fondos, pueden atribuirse serios reparos al sistema actual. En

primer lugar está la lentitud con que funciona el Catastro, de tal manera que cuando llegan los funcionarios avaluadores de Bogotá, sea por razón de la inflación y otra causa de valorización de los predios o fundos, éstos tienen precios en el mercado que superan frecuentemente varias veces los que registra el Catastro.

El proceso de ajuste de los valores catastrales debe ser continuo en lugar de periódico. Tal ajuste debe efectuarse por lo menos una vez al año. La ventaja que se logra con una revaluación anual es la oportunidad de mantener las propiedades en línea con los valores del mercado. La falta de reajuste frecuente sólo se puede justificar bajo la suposición de que los valores de las propiedades tienen un alto grado de estabilidad y que cuando los cambios ocurren son uniformes para todas las fincas. La historia reciente de Colombia ha demostrado, sin lugar a duda, que los valores de las propiedades están sujetos a frecuentes y amplias fluctuaciones y que sus cambios no son proporcionales. Cuando los ajustes se hacen de tiempo en tiempo, resultan más difíciles y persisten injusticias por varios años.

El defecto principal de la descentralización del Catastro surge del hecho de que si el funcionario responsable del Catastro depende del sector político, se encuentra sujeto a toda clase de influencias inconvenientes para modificar los valores de tributación a través de los valores de la propiedad. Por lo tanto, los peritos y los administradores deben depender de un organismo central autónomo, y ser pagados por ese mismo organismo con el fin de evitar los ascendientes políticos regionales.

Con salarios adecuados y con funcionarios en número suficiente como para efectuar una revisión anual de todos los bienes raíces del municipio, se lograría un sorprendente progreso en cuanto a fijación de valores catastrales.

Pueden y deben crearse oficinas departamentales con una junta y un director nombrados por organismos técnicos oficiales, como son el Instituto Geográfico, el Consejo Nacional de Planeación, la Jefatura de Rentas y otros, que dispongan de autonomía administrativa con el fin de atender rápidamente las necesidades municipales en el territorio bajo su jurisdicción.

La parte técnica debe estar rigidamente centralizada en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que puede establecer todas las normas, a través de manuales completos, de evaluación de las propiedades. Los principios y reglas que contengan los manuales deben hacerse disponibles en forma in-

teligible a los propietarios. Este sistema de instrucciones se aplicó con extraordinario éxito en Puerto Rico en los años de 1950 y 51 cuando se llevó a cabo una revisión total de la organización catastral en la isla, que no se había hecho desde 1917. Debe tenerse en cuenta que existen técnicas objetivas para determinar los valores de las propiedades a través del análisis de las ventas, la relación ingreso capital, el costo de reemplazo y el análisis de comparación.

(Tomado de "La Nueva Economía", N° 1. Ediciones Lerner, Bogotá, febrero 1961.)



ARTES

LA TRANSCULTURACION EN EL ARTE AMERICANO

Capítulo del libro que con el mismo título publicará próximamente Eugenio Barney Cabrera.

I

El aforismo de Worringer, "dime cuánto mundo hay en ti y te diré cuánto eres artista", ofrece validez para analizar el caso del arte americano. Si se permite la transposición, generalizando el concepto podríamos afirmar: dime cuánta tradición cultural hay en tu dinámica histórica, y te diré qué peculiaridades conlleva tu manifestación artística. Es decir, de qué manera la continuidad de la cultura existe, sin rupturas y sin impactos foráneos en la estructura de un grupo humano para poder definir si ese complejo social puede o no producir autenticidades artísticas o sólo reflejos de civilizaciones ajenas.