

SANTIAGO, 17 de Agosto de 1965.

Señor
Patricio Aylwin A.
Huérfanos 757, Ofna. 713
PRESENTE

Estimado amigo:

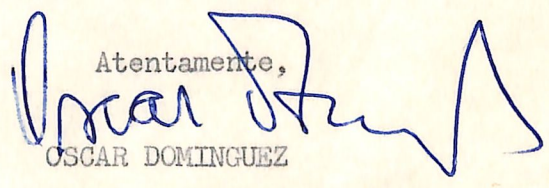
A raíz de la alarma que provocó entre los campesinos el proyecto de ley sobre Impuesto al Patrimonio, hice un estudio sobre la situación tributaria de los pequeños propietarios. Te adjunto copia del Informe.

Oportunamente señalé a Jaime Castillo y a gente del Ministerio, las consecuencias que traería el reavalúo para los pequeños propietarios.

La ley 15.021 modificó la definición de "bienes raíces agrícolas", limitando su alcance a los predios ubicados en el sector rural que se explotan agrícolamente o que pueden destinarse a este fin. De esta manera, no son predios agrícolas o rurales aquellos que están ubicados fuera del sector urbano o en sectores aislados y que no sirven para la explotación agropecuaria. En la nueva tasación, estos predios no gozan de las exenciones tributarias de los predios agrícolas (incluyen las casas en su valor comercial, las construcciones, etc.).

Mi opinión es que modificando la definición de propiedad o de bienes raíces agrícolas de la ley 15.021, se corrige el problema. Pretender objetar el proyecto aerofotogramétrico por esta deficiencia de la ley 15.021, me parece inmoral. Los predios agrícolas tienen sus avalúos congelados desde 1960.

Espero que estas sugerencias puedan serte útiles.

Atentamente,

OSCAR DOMINGUEZ

www.archivo.patricioaylwin.cl

CENTRO DE ESTUDIOS E INFORMACIONES SOCIALES

Casilla 14018
SANTIAGO DE CHILE

TRIBUTACION AGRICOLA

REFORMA AGRARIA

por

OSCAR DOMINGUEZ

Santiago de Chile

1965

www.archivopatrioticoywin.cl

Tributación Agrícola y Reforma Agraria

I N D I C E

Hoja N°

INTRODUCCION	s/n°
LA CONTRIBUCION TERRITORIAL AGRICOLA	1
a) El sistema de reajuste	2
b) Los reclamos ante los Tribunales Administrativos	2
c) Las inhibiciones administrativas	3
LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1954. LEY N° 11.575	4
a) La tasación de los predios agrícolas	4
b) Los reajustes de avalúos de la Ley 11.575 de 1954	5
c) La Utilidad Neta General de la Agricultura	5
LOS AVALUOS EN LA LEY N° 15.021	9
a) Limita el alcance de la definición de Bienes Raíces Agrícolas	9
b) Se mantienen las limitaciones señaladas al analizar la Ley N° 11.575	9
LOS AVALUOS Y EL IMPUESTO A LA RENTA	11
CONCLUSIONES	13
DISTRIBUCION DE LAS PROPIEDADES SEGUN EL TAMAÑO, SUPERFICIE ARABLE Y AVALUO. PROV. SANTIAGO	ANEXO N° 1
NUMERO DE PREDIOS SEGUN ESCALA DE AVALUOS, AÑO 1961	" " 2

-----:oOo:-----

I N T R O D U C C I O N

Algunos hechos mueven a la reflexión al considerar la condición de los pequeños propietarios. Al parecer, el pequeño propietario será el modelo del agricultor de mañana, a medida que avance el proceso de subdivisión de la propiedad. Su situación actual se caracteriza por un cierto abandono por parte de los Servicios Públicos y Privados destinados a la agricultura y por una falta de empleo que agudiza aún más su crítica condición.

Pero hay otros elementos que conviene examinar. Los pequeños propietarios son víctima de un sistema tributario implacable que les exige pagar contribuciones por sus propiedades y por un comercio poco productivo que aparece ante ellos como la única oportunidad de aumentar sus limitados ingresos.

Esta dependencia del pequeño propietario de la política tributaria sirve de base para el análisis de este trabajo. Hay que tener presente la importancia de la política tributaria en la elaboración de una política de desarrollo agrícola que sea verdaderamente estimulante para los que tienen espíritu de empresa y consagran sus esfuerzos para vivir de esta actividad. La primera reacción al considerar los hechos tributarios es que el país nunca ha exigido con seriedad a la agricultura una contribución importante, que sirva de selección de los productores eficientes de aquellos que no lo son y que permita a los primeros recibir los mayores estímulos para desarrollar y elaborar las riquezas agropecuarias.

Al revisar la política tributaria agrícola surge con frecuencia el régimen de excepción. El privilegio no es patrimonio exclusivo de la agricultura chilena, sino que caracteriza a los regímenes tributarios agrícolas de la mayoría de las naciones. Lo que sí puede constituir diferencia entre la legislación chilena y la de otras naciones, es a cambio de qué se concede. Los objetivos económicos y sociales suelen aparecer con claridad cuando se establecen excepciones, mientras en la legislación chilena en algunos casos no aparecen, o en otros son de eficacia muy limitada, como el impuesto a la utilidad agrícola.

Este estudio tiene un carácter parcial. Se limita a observar un aspecto del sistema tributario, el de los avalúos para la contribución territorial y procura señalar los hechos pasados, corregidos o no con posterioridad, para observar la línea de acción de la política agraria.

Otro antecedente que se debe tener siempre presente es la inflación. Chile tiene una historia económica en la cual la inflación ya supera el siglo de existencia. Hasta ahora la presunción parece indicar que los perjudicados de siempre son los que menos tienen. La revisión de los antecedentes tributarios señala con claridad que los beneficiados son los que más tienen, aquellos que en forma periódica se eximen de sus obligaciones tributarias utilizando la ley como instrumento de excepción. La historia de la legislación tributaria muestra muchos y abundantes ejemplos de concesiones y privilegios que uno con dificultad logra comprender.

-//-

Este informe es un trabajo preliminar. Para lograr conclusiones definitivas es necesario trabajar en el terreno, estudiar y comparar las situaciones en predios agrícolas conocidos, utilizando las informaciones de los estudios aereofotogramétricos y las informaciones locales. No ha sido posible por nuestra parte llegar a estos detalles. Esperamos, sin embargo, poder avanzar en estos trabajos de investigación pues aparece de urgencia la necesidad de proporcionar a los responsables de la elaboración de una política de desarrollo agrícola, antecedentes que permitan corregir injusticias existentes y que ayuden y estimulen a quienes hoy día necesitan incorporarse como productores eficientes en el proceso de desarrollo de Chile.

-----:oOo:-----

Superficie (ha)	Producción (kg)	Producción (kg/ha)
0,5	4,5	9,0
1	10	10,0
2	40	20,0
3	45	15,0
100	300	3,0
200	400	2,0
500	1.000	2,0
1.000	1.000	1,0
2.000	1.000	0,5
5.000	1.000	0,2

www.archivopatriciaoajournal.cl

I. LA CONTRIBUCION TERRITORIAL AGRICOLA. 1927-1954

El impuesto territorial fué establecido por la ley N° 4.174 del año 1927. Esta ley establecía la obligación de renovar las tasaciones en cada comuna del país en períodos no menores de cinco años, ni mayores de diez. En la práctica, los reavalúos se hicieron cada seis años entre 1927 y 1954, año en que se modificó sustancialmente el sistema al aprobarse la ley 11.575.

El Censo Agrícola de 1935-36 presentó un panorama completo de la realidad de los avalúos agrícolas. Un examen de éstos en relación con la dimensión del predio, nos muestra una discriminación clara en contra de los pequeños productores y favorables a los grandes propietarios.

CUADRO N° 1

DISTRIBUCION DE LOS PREDIOS AGRICOLAS SEGUN EL TAMAÑO Y SU AVALUO POR HECTAREA DE SUPERFICIE Y POR HECTAREA ARABLE. CENSO AGR. 1935. PROPIEDADES CON EXPLOTACION PRINCIPAL Y SECUNDARIA (EN PESOS AÑO 1935). (COFR. ANEXO N° 1)

<u>Tamaño</u>	<u>Avalúo por há.</u>	<u>Avalúo por há. arable</u>
0 a 4,9	\$ 11.716	\$ 24.242
5 a 19	5.956	11.356
20 a 49	4.101	6.766
50 a 99	3.423	5.886
100 a 199	2.724	4.814
200 a 499	2.442	3.733
500 a 999	1.220	2.209
1.000 a 1.999	777	2.064
2.000 a 4.999	367	1.206
5.000 y más	106	1.094
<u>Promedio</u>	<u>614</u>	<u>2.776</u>

Esta discriminación aparece más clara si presentamos la distribución de la superficie arable y de los avalúos agrícolas en porcentajes acumulados.

CUADRO N° 2

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA SUPERFICIE ARABLE Y DE LOS AVALUOS
 AGRICOLAS DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO, CENSO AGRICOLA 1935.
 PROPIEDADES CON EXPLOTACION PRINCIPAL Y SECUNDARIA

Tamaño en has	Superficie arable		Avalúos Agrícolas	
	en %	en % acumulado	en %	en % acumulado
0 a 4,9	0,7	0,7	6,4	6,4
5 a 19	1,7	2,4	7,4	13,8
20 a 49	2,6	5,0	6,8	20,6
50 a 99	3,2	8,2	7,3	27,9
100 a 199	6,6	14,8	12,1	40,0
200 a 499	14,3	29,1	20,5	60,5
500 a 999	10,0	39,1	8,5	69,0
1.000 a 1.999	11,5	50,6	9,2	78,2
2.000 a 4.999	21,7	72,3	10,1	88,3
5.000 y más	27,7	100,0	11,7	100,0
	100,0		100,0	

En la provincia de Santiago, en 1935, 4.559 pequeños propietarios, con un total de 8.080,5 hás. arables, tenían un avalúo total imponible de 121,6 millones de pesos de ese año, mientras 65 grandes propietarios, con 94.387,6 hás. arables tenían un avalúo de 103,0 millones de pesos.

Esta enorme diferencia puede atribuirse a:

a) Al sistema de reajustes.

Los avalúos se reajustaban automáticamente en los casos en que las transferencias excedían en un 20% del valor del avalúo. Regía como avalúo el monto de la transferencia. Los pequeños propietarios quedaron en desventaja porque sus transferencias se producen con más frecuencia que en las grandes propiedades y también porque tienen menos experiencia para evadir al Fisco en las declaraciones de los valores reales.

b) Los reclamos ante los Tribunales Administrativos Provinciales contemplados en la Ley 4.174

Los pequeños propietarios por ignorancia o falta de recursos, no hicieron uso de sus derechos de reclamos con la eficacia de los grandes propietarios, por carecer de asistencia jurídica en algunos casos, por desconfianza en otros, o simplemente por negligencia, lo que permitió que los avalúos de sus predios se mantuvieran en valores cercanos al valor comercial.

Los grandes propietarios no sólo utilizaron los Tribunales Administrativos Provinciales para disminuir el monto de los avalúos, sino que tuvieron influencia decisiva en su formación.

Originalmente los Tribunales Administrativos Provinciales estaban integrados por:

- el Ingeniero de la Provincia;
- un funcionario de la Dirección de Impuestos Internos;
- un miembro designado por la Municipalidad respectiva;
- un miembro elegido entre los 10 mayores contribuyentes.

La Ley 10.343, Art.12, "eliminó al representante de la Dirección de Impuestos Internos" y la Ley 11.575 "reemplazó al Ingeniero de la Provincia por un Ingeniero Agrónomo designado por el Ministerio de Agricultura, y al mayor contribuyente, por un representante de la Sociedad Agrícola correspondiente". Se eliminó así el funcionario competente para representar al Fisco.

Las atribuciones y procedimientos de los Tribunales Administrativos Provinciales se encuentran actualmente reglamentadas por el decreto del Ministerio de Hacienda N° 3.406 de 1956, que priva a estos Tribunales de la facultad de modificar los avalúos agrícolas, en base a una alteración de los precios unitarios, pudiendo hacerlo únicamente en lo referente a la clasificación de los terrenos según su capacidad productiva.

Mientras los grandes propietarios estuvieron rerepresentados en los Tribunales Administrativos Provinciales, los pequeños no pudieron hacer uso de las franquicias que la ley les concedía para rebajar sus avalúos o para calificar las tasaciones hechas periódicamente. Sus intereses no estuvieron representados.

c) Las inhibiciones administrativas.

Los funcionarios tienen una conducta diferente según la resistencia que pueda encontrar su actuación. En el caso de leyes tributarias, ellos aplican la ley a los pequeños propietarios y ante los grandes suelen mostrar inhibiciones debido al temor a las presiones directas o indirectas que deberán enfrentar con su actuación. El funcionario teme ser trasladado a otros lugares distantes, o sufrir pérdidas en la estima o valoración de su trabajo, y para poder actuar con autoridad necesita de un respaldo firme que no siempre consigue. Esto es particularmente evidente en regiones rurales donde los afectados son pocos y gozan de mayor influencia y de poder político que los productores industriales o comerciantes de las ciudades.

Se presenta así el problema de los efectos desiguales de leyes que fueron promulgadas con espíritu igualitario. Esta situación aparecerá con más evidencia al considerar otros elementos que internienen en los avalúos.

II. LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1954. LEY 11.575

a) La Tasación de los Predios Agrícolas.

La Ley 11.575 del 14 de Agosto de 1954 revisó las normas generales sobre tasación de predios agrícolas, haciéndolas depender de las aptitudes actuales o potenciales de producción de suelos, conforme a las condiciones técnicas y tipos de explotación normales en una determinada zona.

La tasación de los predios agrícolas, según la Ley 11.575, se haría sobre la base de índices zonales de clasificación de suelos, estableciendo valores equivalentes en las propiedades de una misma región.

Esta ley dispuso ciertas limitaciones a los avalúos agrícolas, entre las que se pueden citar:

- la tasación de los predios agrícolas comprende únicamente los suelos: las casas patronales se incluirán por el valor que exceda a los 150 sueldos vitales mensuales;
- las tasaciones que pudieran ordenarse antes de 1964, no incluirán el valor que adquieran como consecuencia de mejoras costeadas por los particulares y ejecutadas en los diez años de vigencia de esta Ley, manteniéndose el beneficio mientras se mantenga el predio en poder de quien ejecute la mejora.
- la retasación que ordena la ley deberá ajustarse al avalúo total de los predios del país a una suma igual a diez veces la Utilidad Neta General de la Agricultura, pero no podrá ser inferior a los avalúos vigentes el 31 de Diciembre de 1956.

Mediante el sistema introducido por la Ley 11.575 fué posible que los agricultores evitaran los reajustes de avalúos que permitieran recuperar, en parte, la desvalorización producida en los 30 años de funcionamiento de la ley.

El estudio sobre la Tributación Agrícola del Instituto de Economía de la Universidad de Chile señala que los avalúos agrícolas en 1958, representan el 35,3% de los avalúos de 1940, sobre la base del Índice de Precios al por Mayor.

La Oficina de Estudios Tributarios de la Dirección de Impuestos Internos señala el mismo hecho al comparar los avalúos de 1959 con los de 1953. Mientras los avalúos urbanos de 1959 representan el 94,4% del valor que tenían en 1953, los avalúos agrícolas representan únicamente el 76,9%. La inflación favorece al Contribuyente de Bienes Raíces Agrícolas, pues le permite traspasar su carga tributaria a los sectores de menos recursos, a través de los impuestos indirectos.

Los avalúos podían modificarse según la Ley 11.575 "cuando la ejecución de las obras públicas o factores naturales hacen variar la aptitud productora de los suelos. En estos casos se autoriza modificar los avalúos y ponerlos de acuerdo con las nuevas condiciones de los terrenos. Pero la Dirección de Impuestos Internos no ha hecho uso de esta norma. (Cfr. "El sistema tributario chileno". Oficina de Estudios Tributarios, tomo II, Pág. 427).

b) Los reajustes de avalúos en la Ley 11.575 de 1954.

El avalúo de los predios agrícolas se ajustará anualmente a partir del 1° de Enero de 1958 en proporción al aumento que experimente la Utilidad Neta General de la Agricultura.

Estos reajustes están limitados:

- Los porcentajes de reajustes de los avalúos no podrán ser superiores a la variación que experimente el costo de la vida durante los doce meses anteriores al mes de Julio de cada año y según los índices que establezca el Banco Central;
- La aplicación de los coeficientes de ajuste anual es reclamable;
- No incluye la plusvalía por la ejecución de obras de adelanto financiadas por el Estado. Así lo determinaron los Tribunales de primera y segunda instancia al resolver los reclamos presentados por los contribuyentes a los avalúos reajustados para 1958.

Este sistema perjudica a los contribuyentes que no reclaman. Sus avalúos van aumentando rápidamente su valor en una cantidad mayor que la de los reclamados, produciéndose así un desequilibrio en la uniformidad que quiso darse al sistema mediante la fijación de precios unitarios que se consignaron en tablas especiales para este efecto.

Además, este sistema favorece a los agricultores de tierras de riego del Valle Central. Ignora el hecho de que la tierra de regadío crece de valor más rápidamente que las tierras de cultivo al sur del Bío-Bío y que en ambos casos su valor aumenta más rápidamente que el de secano. De ahí que el sistema de presunción de avalúos distorciona los valores reales y que a partir del año 1958, se está produciendo un desplazamiento de la carga tributaria de los terrenos de regadío, cuya tributación tiende a disminuir, hacia los otros tipos de terrenos. El sistema tributario vigente grava en forma creciente a las tierras de secano de la región central y norte, cuya carga tributaria tiende a variar en forma inversa al cambio del precio de las tierras. (Cfr. Instituto de Economía de la Universidad de Chile", Págs. 37 y 38).

c) La Utilidad Neta General de la Agricultura.

La Comisión designada por la Ley 11.575, para determinar la Renta Neta General de la Agricultura estaba integrada por el Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile, un representante del Minis-

terio de Agricultura, un representante de la Dirección de Impuestos Internos y dos representantes de las Sociedades Agrícolas del país. Las estimaciones de la Comisión fueron las siguientes:

CUADRO N° 3

ESTIMACION DE LA UTILIDAD NETA GENERAL DE LA AGRICULTURA

<u>Año</u>		<u>Renta Neta en E° de cada año</u>	<u>Renta Neta en E° 1964 deflactados (por Índice Gral. de precios)</u>	<u>Índice Utilidad Neta Agrícola 1956, b:100.</u>
1956	a)	21.231.100	133.755.930	
	b)	74.454.800	469.065.240	100
1957		97.085.700	427.177.080	91
1958		120.764.200	422.764.700	89
1959		149.240.600	402.949.620	85
1960		139.346.200	362.300.120	77
1961		121.088.000	302.720.000	64
1962		118.833.000	273.315.900	58

Para 1963, la Comisión estimó que no procedía determinar la Utilidad Neta General de la Agricultura, pues a partir del 1° de Enero de 1964 deberían entrar en vigencia los nuevos avalúos exigidos por la Ley 15.021 de 1962. Sin embargo, estos nuevos avalúos aún no entran en vigencia.

Del análisis del Cuadro N° 3 podemos señalar lo siguiente:

- Diversidad de criterio para establecer el avalúo para el año 1957 y para calcular el porcentaje de reajuste para 1958.

Para fijar el monto máximo de los avalúos agrícolas (10 veces el monto de la Agricultura del año anterior) se usó el primer informe de la Comisión que fijó la U.G.N.A. en 21 millones de escudos de 1956. Esto significaba que los avalúos se fijaban en una cifra inferior de E° 532.237.000 con relación al segundo Informe aprobado por la Comisión. Los efectos de este error se han ido acumulando en los años posteriores.

Más sorprende aún constatar que la Contraloría, organismo que proporcionó los antecedentes para considerar el cálculo de la U.G.N.A. haya dictaminado que este segundo informe sirviera únicamente para comparar la U.G.N.A. del año 1957 y 1958, sin corregir el error en la base inicial, que dejó de esta manera a firme. Los agricultores por esta resolución tributarían durante los años de vigencia de esta ley únicamente sobre el 28,3% de los montos de avalúos establecidos por el sistema de la Ley N° 11.575. No extrañará esta conclusión al que examine el monto total de los avalúos que rigen en 1964. (Cfr. cuadro ANEXO N° 2).

- Disminución progresiva de la Utilidad Neta General de la Agricultura desde 1956.

El reconocimiento de la disminución progresiva de la U.N.G.A. puede indicar fallas importantes en el cálculo hecho por la Comisión o simplemente una crisis aguda de la agricultura en estos nueve años de vigencia de la Reforma Tributaria aprobada por la Ley 11.575. Si esto último fuera efectivo, habría nuevas razones para acelerar el proceso de Reforma Agraria y de subdivisión de los predios agrícolas.

- Los porcentajes de reajustes son inferiores a los que se determinan PARA OTROS EFECTOS LEGALES, EN PARTICULAR PARA LOS REAJUSTES DE SUELDOS.

Los cálculos de la Utilidad Neta General de la Agricultura sirvieron de base para fijar los siguientes porcentajes de reajustes anuales para los avalúos agrícolas:

CUADRO N° 4

EFECTOS DE LA INFLACION EN LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR, EN LOS REAJUSTES DE SUELDOS Y SALARIOS Y EN LOS AVALUOS AGRICOLAS.
PORCENTAJE DE REAJUSTES ANUALES

<u>Año</u>	<u>Variación del Índice de precios al consumidor</u>	<u>Reajuste de avalúos agrícolas</u>
1957		8,4
1958	16,6	30,0
1959	38,5	33,0
1960	14,7	14,0
1961	9,9	0,0
1962	17,1	0,0
1963	49,8	0,0
1964	50,3	0,0

Se aprecia un criterio diferente para apreciar la desvalorización anual de la moneda por la inflación según se trate de los precios, los sueldos y salarios y los avalúos. Estos últimos siempre quedan deteriorados. Las cifras hablan por sí solas. Los decretos del Ministerio de Hacienda sólo sirven para prolongar una tendencia que se manifiesta en toda la historia de los avalúos para la Contribución Territorial. El Ministerio de Agricultura en su informe sobre "La Agricultura Chilena en el Quinquenio 1955-1960", señala el mismo hecho al comparar diferentes índices. Así, sobre la base 1951:100 se llega en 1960 a los siguientes índices:

Avalúos Agrícolas	1.054
Nivel General de Precios	1.721
Producto Nacional Bruto	2.513
Utilidad Agrícola	2.627

Mientras el Índice de Aumento de la Utilidad Agrícola llega en esos diez años a subir 26 veces, los avalúos suben 10 veces únicamente. La inflación juega un papel diferente en los beneficios y en las obligaciones del agricultor.

- El sistema de reajuste de los avalúos, en base a la Utilidad Neta General de la Agricultura perjudica a los pequeños productores.

Este sistema debería beneficiar a los productores más eficientes, pero para poder apreciar la eficiencia del productor se requiere un tamaño y calidad de suelos parecidos y una tasación inicial equivalente. Al aplicarse iguales porcentajes de reajustes de avalúos, se estará gravando en forma más pesada a los pequeños productores, pues en razón de su superficie, tienen mayores dificultades para competir con los grandes.

- Otras deficiencias del sistema.

El Departamento de Economía Agraria del Ministerio de Agricultura ha podido comprobar que una variación del 10% del valor de la producción global de la agricultura provoca una fluctuación de hasta el 100% en el monto de la Utilidad Neta General de la Agricultura.

Además señala que la modalidad del reajuste automático "supone implícitamente que el valor de la tierra no podría modificarse a consecuencia de la utilización mejorada de los recursos productivos o de los cambios en las condiciones del mercado de la tierra y de los productos originados en su explotación" (Cfr. Ministerio de Agricultura, "La Agricultura Chilena en el Quinquenio 1955-1960", Pág.255).

Finalmente, conviene destacar el hecho reconocido por los funcionarios de Impuestos Internos de la aplicación defectuosa de las tablas de clasificación de suelos. En efecto, al calcular los avalúos de pequeños predios agrícolas debían bajar considerablemente en su monto. Para evitar esta situación los funcionarios clasificaron como suelos de mejor calidad los que en realidad no lo eran. Así los valores de los pequeños predios no se modificaron.

III. LOS AVALUOS EN LA LEY N° 15.021

La Ley N° 15.021 del 16 de Noviembre de 1962, que reajustó los sueldos de los funcionarios del Servicio Nacional de Salud, ordenó también una retención general de los bienes grabados por la Ley N° 4.174. Entre las modificaciones introducidas conviene destacar las siguientes:

a) Limita el alcance de la definición de Bienes Raíces Agrícolas.

Hasta la promulgación de esta Ley, para los efectos tributarios las propiedades se clasificaban en:

- propiedad rural: predios no dedicados a la explotación agrícola ubicados fuera del sector urbano y en sectores aislados;
- propiedad agrícola: predios ubicados en el sector rural que se explotan agrícolamente o que por sus características se les puede destinar a dicho fin.

La Ley N° 15.021 determina que los Bienes Raíces Agrícolas son aquellos terrenos "destinados a la producción agropecuaria, o que económicamente son susceptibles de dicha producción en forma predominante".

Esta modificación puede significar en su aplicación que unas 100.000 propiedades rurales, dejen de serlo, y que sus avalúos se establezcan en base al valor comercial y no en base al valor del suelo. De esta manera, los pequeños propietarios pobres sufrirán una vez más el peso de la carga tributaria, a pesar de vivir en sectores aislados o menos favorables. Los informes del proyecto aereofotogramétrico van a provocar esta eliminación de pequeños predios rurales, que serán reavaluados con criterios urbanos.

b) Se mantienen las limitaciones señaladas al analizar la Ley N° 11.575.

Los avalúos incluyen los terrenos y las casas patronales por el valor que exceda los 12,5 sueldos vitales anuales de la provincia de Santiago. Esto se traduce en la práctica en una exención tributaria para las casas patronales, lo que contrastará más aún al considerar la nueva situación de los pequeños propietarios con terrenos no agrícolas. Se prolonga, asimismo, por diez años más la exención para las mejoras costeadas por particulares, mientras la propiedad se mantenga en las manos del que realizó las mejoras. El beneficio desaparece al año siguiente de la transferencia. Se mantiene el sistema de reajuste de avalúos de la Ley 11.575.

La función de la Dirección de Impuestos Internos en relación con los avalúos agrícolas consiste en:

- elaborar una tabla de clasificación de suelos según su capacidad potencial de uso actual;
- levantar mapas de ubicación y de distancias de los centros de abastecimientos;

- determinar las tablas de valores para los distintos tipos de terrenos.

A los Tribunales Administrativos Provinciales, llamados ahora Comisiones Mixtas Provinciales, les corresponde revisar estos avalúos y modificarlos únicamente en los casos siguientes:

- por error de transcripción;
- por error en la aplicación de las tablas;
- por recurso a la Ley 11.575 relacionado con las mejoras costeadas por particulares.

Esta Ley ordena un reavalúo, reconociendo así el fracaso de los intentos realizados para establecer una tasación aceptable, pero se mantienen los sistemas con la mayor parte de los defectos ya mencionados. Puede incluso agravar los efectos regresivos, al reajustar los índices en porcentajes similares, en circunstancias de que los valores no se modifican de igual manera. Al reajustar, por ejemplo, un 600 % los avalúos, los predios del Valle Central estarán cerca de su valor comercial, pero los de Chiloé quedarán en valores muy superiores a los del mercado. Los predios rurales no agrícolas enfrentarán problemas graves sin haber recibido de parte de los Poderes Públicos una cuota prudente de servicios que pudiera justificar esta mayor contribución.

Actividad	Nº de contribuyentes	Porcentaje	Monto del Impuesto (en miles de \$)	Porcentaje
Agricultura	29,673	75,1	3,361,9	60,4
Profesionales	2,808	2,4	183,1	2,8
Agropecuarias	2,130	2,0	470,2	2,1
Industriales	22	0,0	5,7	0,1
Inmuebles	3,597	7,0	484,1	7,3
Comerciantes	2,655	10,6	1,411,4	22,0
Comerciantes 1ª Categoría	2,391	2,0	233,3	3,8
Comerciantes 2ª Categoría	2,052	0,7	239,4	2,2
Grupos	3,590	3,0	30,0	1,2
TOTAL	119,316	100,0	5,497,1	100,0

IV. LOS AVALUOS Y EL IMPUESTO A LA RENTA

Los avalúos agrícolas constituyen la base para determinar el impuesto a la propiedad agrícola y el impuesto a la renta generada en ciertos sectores de esta actividad. Tenemos así que el impuesto a la renta de los predios que no son explotados por sociedades anónimas agrícolas tienen como base el avalúo. Además, para la determinación del impuesto global complementario y del adicional, se presume una renta igual a una proporción del avalúo. El avalúo repercute también en la recaudación de la Ley de Timbres y en la de Herencias y en los arriendos que se pague por predios fiscales.

Las modificaciones introducidas en los últimos años han sido las siguientes:

- a) Hasta 1960, los agricultores pagaron el impuesto a la renta en forma presunta, de acuerdo con el avalúo de los predios que explotaban o de que eran propietarios. Pero de 261.345 predios agrícolas, solamente 7.785 tenían un **avalúo fiscal** superior a E° 10.000. Es fácil comprender por qué la mayor parte de los agricultores han estado exentos del pago del Impuesto Global Complementario.

CUADRO N° 5DISTRIBUCION DEL IMPUESTO GLOBAL COMPLEMENTARIO EN 1956.POR ACTIVIDADES

<u>Actividad</u>	<u>N° de contribuyentes imponibles</u>	<u>%</u>	<u>Monto del Impuesto (en miles de E°:1956)</u>	<u>%</u>
Empleados	89.673	75,1	3.361,9	52,4
Profesionales	2.876	2,4	182,1	2,8
Agricultores	3.530	3,0	471,2	7,3
Mineros	22	-	5,7	0,1
Industriales	3.557	3,0	482,1	7,5
Comerciantes	12.655	10,6	1.411,4	22,0
Rentistas 1° Categoría	2.391	2,0	243,3	3,8
Rentistas 2° Categoría	1.052	0,9	231,4	3,6
Otros	3.590	3,0	31,0	0,5
<u>TOTALES</u>	<u>119.346</u>	<u>100,0</u>	<u>6.420,1</u>	<u>100,0</u>

(Cfr. Cuadro 219 "Una Agricultura en el Quinquenio 55-60, M° Agricultura)

- b) Desde el 1° de Enero de 1961 la situación varía según el monto del avalúo. Los agricultores que explotan predios cuyo avalúo es igual o superior a 50 sueldos vitales anuales, están obligados a llevar contabilidad y a pagar el Impuesto Global Complementario de acuerdo con las utilidades realmente producidas que consten en sus libros. Sólo 1.795 agricultores se encontraban en esta situación (Cfr. ANEXO N° 2)

Los demás agricultores tenían opción a declarar sus rentas en función de los avalúos, o en forma efectiva por la contabilidad. Esta situación se mantuvo vigente hasta 1964 inclusive.

- c) A partir de 1965, el impuesto a la renta debe pagarse sobre las rentas efectivas y comprobadas documentalmente por la contabilidad agrícola.

CONCLUSIONES

La política tributaria es un instrumento poderoso y eficiente para modificar la estructura económica y social y para promover el desarrollo.

Su tarea consiste en integrar la capacidad de ahorro de la población para acelerar el progreso. Cuando uno examina las leyes tributarias de la agricultura en Chile, se encuentra con un sistema que cristaliza el privilegio y la injusticia, sin crear fuerzas dinámicas, que puedan irradiar a través de los estímulos, su capacidad creadora, su inquietud de progreso, su sentido de solidaridad nacional. La agricultura padece de una anemia prolongada que no puede ser sanada por mecanismos espontáneos, sino por una planificación inteligente de los recursos disponibles para elaborar con ellos una nueva imagen del porvenir.

Hasta ahora la planificación ha sido patrimonio casi exclusivo de los economistas. En un mundo de evolución técnica acelerada, las decisiones a largo plazo sólo pueden tomarse racionalmente si se presentan en forma coherente y global en función del futuro de una nación. Esto no presenta grandes dificultades en una primera etapa para los economistas, ya que se trata de elaborar tasas de crecimiento en base a las posibilidades inmediatas de uso de técnicas ya experimentadas y que son productivas. Esta primera imagen del futuro es fácil pues se trata de copiar o traducir la experiencia ajena.

Pero luego aparecen los problemas que reflejan la condición original de cada pueblo. Nacen así las incertidumbres del desarrollo, al comprobar la desigual reacción de los pueblos ante situaciones similares. Se presentan opciones diferentes para elevar las condiciones de vida de la población; la eficacia de los instrumentos de gestión económica no actúan siempre igual. Hay tradiciones diferentes, la capacidad misma de la población ha sido orientada por la educación en forma distinta según los pueblos y no siempre hacia objetivos parecidos. La difusión tecnológica suele ignorar estas profundas diferencias, lo que se traduce en fracasos inesperados de los planes de desarrollo.

Esto nos lleva a considerar la necesidad de la planificación social, y particularmente demográfica, para poder introducir en la población el dinamismo necesario que permita el progreso en todas sus dimensiones.

A la política tributaria le corresponde parte de esta tarea. Ella debe reflejar los objetivos económicos y sociales en todas sus decisiones, sea para establecer privilegios y exenciones, o para repartir las cargas entre los ciudadanos.

En la transformación de la estructura agraria tiene una tarea muy singular. Puede ser el instrumento de selección de los productores para poder gradualmente introducir las modificaciones más apremiantes, evitando los sacrificios innecesarios.

Una política tributaria junto con una política social exigentes, han de ser el fundamento de la transformación económica, técnica y social de la agricultura. Ella ha de crear una nueva clase de productores, capaces de asimilar los estímulos que el país puede entregar al hombre que con su esfuerzo hace producir la tierra. Ha de nacer de una imagen del futuro, limpia de las injusticias que por largo tiempo han mantenido a la población trabajadora agrícola marginada del progreso y del bienestar moderno.

Este estudio, como lo señalamos al comienzo, tiene un carácter parcial. No pretende calificar todos los aspectos del sistema tributario agrícola chileno. Hay algunos errores que han sido, al menos en determinados períodos, corregidos a través de la elevación de las tasas de impuestos. Sin embargo, es lo suficientemente ilustrativo para llamar la atención sobre la condición del pequeño productor, que en Chile, con mucha frecuencia, recibe el peso de las cargas que el país solicita a la Nación, sin tener oportunidad de manifestar sus intereses a través de organismos que lo representen.

Al escribir estas páginas, he buscado con objetividad, un panorama que pueda ser útil para la Reforma Agraria Chilena que los campesinos esperan.

OSCAR DOMINGUEZ

-----:oOo:-----

SANTIAGO, Marzo de 1965.

OD/MAV.

DISTRIBUCION DE LAS PROPIEDADES SEGUN EL TAMAÑO,
SUPERFICIE ARABLE Y AVALUO.
PROVINCIA DE SANTIAGO. CENSO AGRICOLA DE 1935.
PROPIEDADES CON EXPLOTACION PRINCIPAL Y SECUNDARIA

<u>Tamaño en Hás.</u>	<u>N° de predios</u>	<u>Superficie total (En Hás.)</u>	<u>Superficie arable (En Hás.)</u>	<u>Avaluó (en \$: 1935)</u>
0 a 5	3.505	4.794,8	2.317,3	56.168.981
5 a 19	1.054	10.988,5	5.763,2	65.446.316
20 a 49	466	14.650,0	8.880,3	60.087.274
50. a 99	256	18.773,6	10.919,1	64.273.930
100 a 199	220	39.451,4	22.326,1	107.486.280
200 a 499	235	74.505,6	48.738,1	181.977.127
500 a 999	89	61.515,7	33.974,2	75.054.176
1.000 a 1.999	75	104.339,4	39.306,5	81.164.500
2.000 a 4.999	72	243.084,4	74.080,8	89.394.050
5.000 y más	65	964.786,1	94.387,6	103.084.239
Sin indicación	304	-	-	29.755.476
Incluidas	141	-	-	30.146.170
<u>TOTALES</u>	6.482	1.536.889,5	340.693,2	944.038.519

NUMERO DE PREDIOS SEGUN ESCALA DE AVALUOS - AÑO 1961

INCLUIDOS PREDIOS FISCALES

<u>Escala de Avalúos</u> (en E°)			<u>N° de predios</u>	<u>%</u>	<u>Avalúo</u> (en E°)	<u>%</u>
0	a	9.999	253.579	97,0	150.909.265	36,0
10.000	a	19.999	3.600	1,4	50.399.107	12,0
20.000	a	39.999	2.351	0,9	66.676.308	16,0
40.000	a	59.999	810	0,3	39.278.074	9,0
60.000	a	79.999	430	0,2	29.645.652	7,0
80.000	a	99.999	221	0,1	19.518.099	4,5
100.000	a	199.999	291	0,1	37.738.561	9,0
200.000	a	299.999	47	0,0	10.685.066	2,5
300.000	a	399.999	21	0,0	7.097.298	2,0
400.000	a	499.999	3	0,0	1.430.203	0,0
500.000	y	más	11	0,0	8.897.875	2,0
<u>TOTALES</u>			261.346	100,0	E° 422.275.508	100,0

OD/MAV.