

# LA REFORMA AGRARIA Y LA REFORMA FISCAL

Por Enrique RUIZ GARCIA

**D**OS grandes temas, como es sabido, constituyen el extenso preámbulo del Informe Anual del Banco Interamericano —en cuanto a administrador del Fondo Fiduciario de Progreso Social— en 1962: la situación de la agricultura latinoamericana y el contexto del sistema fiscal.

## DECRECIMIENTO DE LA PRODUCCION AGRARIA

Es inútil engañarse sobre la situación agraria de América Latina. Todos los estudios revelan —de una u otra suerte— que el desarrollo no será posible en tanto que no se realice un profundo cambio en el sector agrícola. Incluso el proceso de industrialización encuentra ante sí —por la parálisis de ese vasto sector de la población— un escollo importante para su porvenir.

La necesidad de una reforma estructural de la tenencia histórica de la tierra o de los métodos de cultivo se hace ostensible cuando, como recoge el Informe del Banco, la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO), puede señalar los siguientes gravísimos hechos:

“durante 1960-1961 la producción agrícola en América Latina disminuyó en un 2 por ciento aproximadamente y la producción de alimentos decreció con respecto al año anterior, en el cual se había reflejado un descenso en relación a 1958-59”

En el documento de las Naciones Unidas “The United Nations Development Decade” se añade, además, que en lo referente a proteínas de origen animal éstas no han llegado, aún, a los niveles anteriores —consumo per cápita— a la II Guerra Mundial.

## NO SE APRECIAN MEJORAS

Según el Informe del Banco la situación precaria del campesino latinoamericano acarrea consigo innumerables problemas. Como no es posible, por supuesto, afirmar que el Fondo Fiduciario de Progreso Social mantiene una actitud demagógica o extremista, cabe considerar, plenamente, la importancia de sus afirmaciones. He aquí algunas de ellas:

“En general no hay antecedentes que demuestren mejoras apreciables en los niveles de ingreso de la población rural. Por el contrario, hay indicios de que, como resultado de factores de tipo económico y demográfico, las grandes masas de campesinos se encuentran actualmente en peores condiciones de las que estaban hace algunos años”.

Esa reflexión abarca al conjunto entero de América Latina —salvo excepciones bien sabidas— y constituye un argumento muy poderoso para tomar medidas generales de reforma agraria o, si se quiere mejor, de reforma estructural.

El Banco admite, en este aspecto, pocas sugerencias de medias tintas puesto que señala, a continuación de lo entrecomillado anteriormente, lo siguiente:

*“El retraso del sector agrario sigue constituyendo el escollo básico del proceso de crecimiento en América Latina y representa la principal causa de las tensiones sociales y políticas y de una gran variedad de problemas económicos de la región”.*

Salvo cuatro países, que poseen una población activa agraria inferior al cincuenta por ciento del total de las fuerzas laborales, los demás se encuentran en la precisión de ensanchar su mercado de consumo, ampliar su horizonte industrial y movilizar, al tiempo, sus vastos recursos humanos, sometidos al subempleo en gran parte de las áreas campesinas. Parece evidente que cabe especular en torno de toda clase de soluciones sobre la cuestión —porque ya no se trata solamente de proceder al reparto de la tierra, sino a la restauración de una agricultura dinámica— y apenas existe duda de que la actual tenencia de la tierra en gran número de países imposibilita que se formulen y establezcan las medidas de desarrollo adecuadas.

El caso del Brasil, en este sentido, es muy claro. El gobierno concede al replanteamiento agrario un papel fundamental en todo el proceso. La tensión provocada en el país es ostensible y es necesario señalar que también la Iglesia considera imprescindible esa reforma. ¿Por qué?

En su análisis especial del Brasil el Banco Interamericano recoge la información del propio Instituto Brasileño de Geografía y Estadística en la cual se yuxtaponen, dramáticamente, estos dos datos impresionantes:

- a) *El 34.5 por ciento del número total de unidades de explotación está constituido por fincas de un tamaño menor a las 10 hectáreas y constituyen solamente el 1.3 por ciento de la superficie cultivable.*
- b) *Sin embargo, el 0.1 por ciento del número total de explotaciones agrarias —constituídas por unidades de 10,000 hectáreas o más— representaban el 19.4 por ciento de la tierra cultivable.*

Tales son los límites de la disyuntiva agraria. Disyuntiva que presenta la miseria y abandono del minifundio y la inmensidad, casi feudal, de un latifundio que tampoco constituye, en la mayor parte de los casos, ni un elemento de alta producción por hectárea. Ni aun eso.

## MEDIDAS INSUFICIENTES

¿Qué medidas se tomaron en los años pasados para resolver tan angustiada situación? Según el Banco, muy pocas y en muchos casos escasamente afortunadas.

“Hasta años recientes —dice— gran parte de los esfuerzos de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos en lo relativo al mejoramiento de la distribución de la propiedad agraria, se orientó a la ejecución de programas de colonización en tierras del dominio público”.

Pero distribuir la tierra —y en muy poca escala— no es, en nuestro tiempo, la solución única, sino el comienzo de la experiencia porque si no se hace más y se prolonga la ayuda financiera, el consejo técnico y la reordenación del mundo cultural del campesino se dan palos de ciego. En este punto concreto la respuesta del Banco Interamericano es realmente categórica:

“En la casi totalidad de estos casos —prosigue— los campesinos asentados no han recibido posteriormente la asistencia técnica y financiera necesaria para mejorar sus niveles de producción y el monto de sus ingresos. Por otra parte, algunos gobiernos han adquirido a precios comerciales grandes latifundios y los han distribuido entre campesinos sin tierra. Los progresos alcanzados por medio de esta clase de programas han sido, en la generalidad de los casos, muy lentos y demasiado caros”.

Actualmente, es decir, progresivamente desde la suscripción del Acta de Bogotá, los países latinoamericanos están intensificando sus esfuerzos —afirma el Banco— “por superar las deficiencias del sector agrícola. Varios de ellos han tomado medidas legislativas destinadas a impulsar la ejecución de programas de reforma agraria”.

#### DIEZ MILLONES DE FAMILIAS POR DEBAJO DEL NIVEL MINIMO ACEPTABLE

Si bien es verdad —más aparente que real salvo excepciones concretas— lo que dice el Banco anteriormente, lo cierto es que, en el momento presente, y según su propia y expresa información, la situación es del siguiente porte:

“Alrededor de la mitad de los 20 millones de familias rurales existentes en la región, cuentan con niveles de ingreso por debajo de los mínimos aceptables y las deficiencias derivadas de la estructura de la propiedad de la tierra inciden en una gran variedad de aspectos en toda la organización económica y social”.

Es inútil presentar, llegados a este trance, palabras más graves. “El esfuerzo que *necesariamente* debe realizarse en el campo de la reforma agraria en América Latina es extraordinariamente vasto”, dice el Informe del BID. La urgencia del problema, la dimensión social de sus límites, las proporciones quirúrgicas que de aquél se desprenden son claramente perceptibles. Lo que es inútil y pueril es eludir su contorno, desconocer el origen de la crisis y las consecuencias sociales que de aquél se desprenden.

#### LA IMPOSICION FISCAL

Capítulo decisivo en la planificación de nuevos derroteros económicos es la reforma fiscal. Sin embargo, ésta no es factible tampoco sin disponerse a realizar, junto con ella, las reformas estructurales adecuadas. Lo prueba la actual situación impositiva en América Latina.

“Los impuestos aplicados sobre bienes raíces han sido habitualmente bajos y, en muchos casos, basados en valoraciones de los predios —advierte el Informe del Banco— inferiores al valor efectivo de los mismos”.

Está meridianamente claro que este lado de la cuestión constituye —*grosso modo*— un común denominador para América Latina y que, en tanto siga siéndolo, determinará una contracción retardataria sobre todo el sistema. El Banco no deja de anunciarlo con notoria claridad:

“Resulta claro que los propietarios de grandes extensiones de tierras en América Latina, tanto nacionales como extranjeros, no siempre han contribuido al financiamiento de los gastos públicos en los términos proporcionales que han debido corresponderles. Este fenómeno adquiere especial significación si se tiene en cuenta que, frecuentemente, dichos propietarios han recibido beneficios considerables en forma de plusvalía, como consecuencia de inversiones públicas realizadas en caminos, obras hidráulicas, control de inundaciones, saneamiento y otros proyectos de infraestructura económica”.

Pero si este es un problema concreto tampoco conviene olvidar un acontecimiento que es ya clásico en Europa desde que allí se iniciaron, casi hace dos siglos, las primeras reformas en la imposición fiscal de la tierra. Ese fenómeno clásico y bien conocido es el derivado de una ley irreversible: *a mayor imposición fiscal se produce una tendencia a la distribución de la tierra y a la distribución de la tierra sucede una intensificación de los cultivos y una tendencia inevitable a aumentar los rendimientos por hectárea.*

El caso contrario es patente, a su vez, en América Latina donde “la baja incidencia de los impuestos sobre los bienes raíces, junto con dar lugar a especulaciones antieco-

nómicas y a elevados niveles de precio para los inmuebles, ha hecho posible el mantenimiento de propiedades individuales demasiado extensas y no siempre económicamente bien aprovechadas”.

#### MEDIDAS FISCALES EN MARCHA

Los compromisos adquiridos por el Acta de Bogotá —expone el Informe— en torno a mejorar los sistemas fiscales y financieros han producido ya algunas situaciones más dinámicas. ¿Cuáles?

“En 10 naciones se han promulgado —dice— reformas legales que han introducido cambios importantes en la estructura tributaria hasta entonces vigente y, por otra parte, varios gobiernos han adoptado medidas tendientes a incrementar los ingresos fiscales, mejorar la administración tributaria y estimular la formación de ahorros destinados a impulsar el desarrollo económico y social”.

El Banco añade que en otros países se han mejorado y fortalecido los sistemas de impuesto a la renta en tanto que en varios se elaboran proyectos destinados a idéntico fin. No obstante ello, cuando se examina —por países— el monto de la imposición fiscal con relación al producto bruto se percibe su estrechez.

Según el análisis que de cada nación latinoamericana efectúa el Banco Interamericano, un hecho se hace evidente: *que apenas excede la tributación del 10 por ciento del PNB.* En varios países el coeficiente es singularmente menor.

Puede decirse, por lo tanto, que la gravitación fiscal representa, en América Latina, entre el 7 y el 10 por ciento como promedio aunque existan casos aislados que llegan al 12 o el 15 por ciento del producto nacional bruto.

Si se toman los datos concretos de los países del Mercado Común Europeo —salvando las distancias, pero sin que pueda eludirse que es preciso avanzar progresivamente hacia situaciones semejantes— se percibirá de súbito el contraste. Así, por ejemplo, el Informe de la Comunidad —ya en 1956— establecía de la siguiente forma las cargas fiscales de cada uno de los países con relación a su PNB:

Alemania: el 29 por ciento.

Bélgica: el 21 por ciento.

Francia: el 27 por ciento.

Italia: el 25 por ciento.

Luxemburgo: el 26 por ciento.

Holanda: el 28 por ciento.

Si se analizara la pirámide fiscal del Mercado Común se vería —cuestión no sin interés desde el punto de vista social— que la alta importancia que tienen los impuestos indirectos en Italia y Francia aumenta la carga fiscal si ésta se examina desde el ángulo del ingreso nacional neto.

#### LO MILITAR Y LO SuntuARIO

Se supone que una reorganización y mejora del sistema tributario implica, paralelamente, un afinamiento instrumental —a su vez— de la maquinaria administrativa estatal. La reforma de la administración pública o su perfeccionamiento parece medida capital y complementaria.

En otras palabras, un mayor ingreso fiscal debe suponer, en principio, una fórmula subordinada a la mejor utilización de los recursos para que éstos creen, oportunamente, mayores posibilidades de desarrollo.

Este aspecto no queda referido, exclusivamente, al gobierno propiamente dicho. El sector privado también está obligado a orientar sus recursos hacia los sectores que puedan provocar, rectamente impulsados, soluciones más rápidas y fecundas.

Como las posibilidades financieras de América Latina son limitadas, esa dimensión adquiere, en el fondo, unas características morales que afectan, en conjunto, a todo el sistema público o privado: “Es suficientemente conocido —dice el Banco— que varios países han destinado una parte importante de los ingresos fiscales a la defensa nacional y que, por otra parte, algunas naciones han orientado recursos considerables hacia obras públicas suntuarias y otros gastos improductivos. No obstante que dicha tendencia aún subsiste en ciertos países, es necesario señalar que durante los últimos años, en términos generales, se han logrado apreciables progresos”.

Tales son, en rápida síntesis, los dos grandes problemas planteados en el Informe de 1962 del Banco Interamericano de Desarrollo. Su sola enumeración, reforma agraria y reforma fiscal, constituye el núcleo fundamental y previo para dar pasos hacia adelante con pie firme y ritmo progresivo.