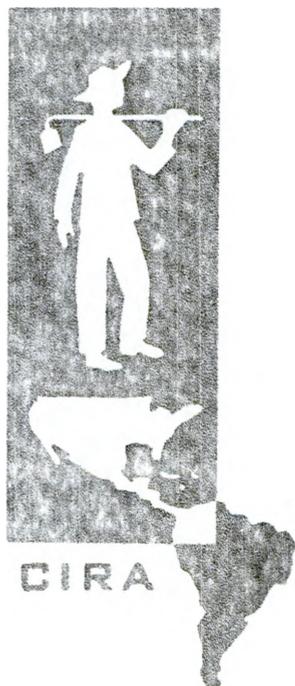


CENTRO
INTERAMERICANO
DE
DESARROLLO
RURAL Y
REFORMA
AGRARIA

Mimeografiado

N° 105



ECONOMIA DEL IMPUESTO PREDIAL EN AREAS

RURALES DE COLOMBIA

Por:

L. Harlan Davis



Bogotá, Julio 1.968

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas OEA
Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica

"El Proyecto 206, Capacitación y Estudios sobre Desarrollo Rural y Reforma Agraria, es una actividad de Programa de Cooperación Técnica de la OEA, que auspicia el Consejo Interamericano Económico y Social, el cual lo financia a través del Fondo Especial de Asistencia para el Desarrollo. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA), el cual ha establecido en Bogotá, Colombia, un Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), con la colaboración del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proyecto 206 adelanta programas de capacitación, estudios y asesoría al nivel nacional y regional". La correspondencia relacionada con esta publicación puede dirigirse al Apartado Aéreo No. 14592, Bogotá, Colombia.

ECONOMIA DEL IMPUESTO PREDIAL EN AREAS RURALES DE COLOMBIA

Por:

L. Harlan Davis



Este material es tomado del capítulo final de una tesis para doctorado presentada en el Departamento de Economía Agrícola de la Universidad de Wisconsin en 1968.

Este estudio se llevó a cabo en Colombia en 1966-67 por intermedio del Centro de Tenencia de la Tierra, un programa cooperativo con el Centro Interamericano de Reforma Agraria, la Agencia para Desarrollo Internacional y la Universidad de Wisconsin. Todas las interpretaciones y recomendaciones de este estudio son las del autor y no necesariamente las de las instituciones relacionadas.

Dr. L. Harlan Davis, actualmente Economista Agrícola de la Sección para América Latina, Agencia para el Desarrollo Internacional, Washington, D.C.

ECONOMIA DEL IMPUESTO PREDIAL EN AREAS RURALES DE COLOMBIA

Un sistema efectivo de impuesto predial ha sido ampliamente recomendado para las economías sub-desarrolladas. El impuesto predial se concibe como un instrumento para generar ingresos para servicios públicos necesarios y como un estímulo para una más eficiente utilización de la tierra y un mayor nivel de producción agrícola. En Colombia se ha intentado utilizar el impuesto predial para alcanzar estos dos fines. Pero se asegura que debido a una débil administración, a bases reducidas y a avalúos que rápidamente se desactualizan por la inflación, la efectividad del impuesto predial ha sido reducida significativamente. Esto fué confirmado por las investigaciones de este estudio.

Durante el período comprendido entre 1858 y 1887 cuando Colombia experimentaba con una administración gubernamental descentralizada, el impuesto directo sobre tierra fue utilizado ampliamente por los distintos departamentos. Poco después de regresar al gobierno unitario centralizado, la recolección y empleo del impuesto predial paso a los gobiernos municipales. La tasa de recaudación impuesta por el gobierno nacional fué inicialmente de dos pesos por mil pesos de avalúo pero más tarde aumentó a cuatro por mil, que es la tarifa actual. La base del impuesto es generalmente determinada de acuerdo al supuesto valor comercial de la propiedad por un organismo nacional de avalúos -- el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Dos municipios rurales fueron escogidos como muestras para este estudio: Anolaima, donde se puso en efecto en 1964 un programa general de reavalúo de impuesto predial, y El Colegio, donde los avalúos son antiguos. El problema general bajo estudio en la Parte I es la determinación del papel del impuesto predial en la estructura financiera de los gobiernos locales y el examen de los reavalúos en términos de los impuestos recibidos, y de la calidad y equidad del reavalúo. En la Parte II se hace un análisis de los efectos económicos de impuesto predial en fincas de las áreas rurales bajo estudio.

PARTE I

La parte primera de este estudio cubre un amplio campo de análisis, necesario para entender la "Economía del Impuesto Predial en Áreas Rurales de Colombia". Los principales resultados y sus implicaciones pueden ser resumidos como sigue:

El impuesto predial es la fuente de ingreso más importante para los gobiernos locales contribuyendo un 45% en los ingresos fiscales de Anolaima y un 40% en los ingresos fiscales de El Colegio. Pero aunque importantes en las finanzas del gobierno local, los impuestos prediales por persona son bajos. Teniendo en cuenta cambios en el nivel de precios desde 1958, los ingresos por impuestos prediales por persona, llegaron solamente a 7.0 pesos en Anolaima y 4.9 pesos en El Colegio en 1966.

Las tasas de impuestos en los dos municipios son bajas, la delincuencia es alta y la base de los impuestos es relativamente pequeña, lo cual limita la productividad de los ingresos por avalúo sobre la propiedad. A pesar de que la tarifa legal de avalúo es de 4 por mil, la tarifa efectiva ha sido solamente 3.4 por mil en Anolaima y 3.3 por mil en El Colegio desde 1960. Esto se atribuye a la baja relación entre pagos y deudas legales que llegan a 82 por ciento en Anolaima y 80 por ciento en El Colegio desde 1960.

La productividad de los ingresos del impuesto podría ser aumentada hasta en un 20 por ciento por año si se eliminara la delincuencia (deudas) en los pagos. Esto implicaría al comienzo, mayor aplicación de las regulaciones actuales incluyendo la estricta imposición de intereses y quizás multas para los contribuyentes morosos. La adopción de una legislación que cambiara la obligación a pagar impuestos prediales en cabeza de persona (in personam) a reales (al rem) podría facilitar procedimientos judiciales para embargar tierras sobre las cuales no se hubieren pagado impuestos. Como funciona ahora, la prueba de propiedad o posesión de por vida de la tierra sobre la que se deben impuestos, recae sobre el gobierno. Este por lo tanto, debe localizar a los contribuyentes delincuentes y probar que ellos son legalmente deudores antes de embargar las tierras. Esto complica los procedimientos particularmente en donde los empleados administrativos de la corte no tienen el tiempo ni están preparados para llevar a cabo un proceso tan laborioso. Cambiando las reglas en forma tal que los empleados pudieran directamente embargar las tierras sin tener en cuenta donde se encuentra el dueño, ni el estado de sus derechos, facilitaría el proceso legal y como consecuencia haría a los dueños de propiedades más responsables y más pendientes de sus obligaciones fiscales. Si se proveyeran más beneficios para los contribuyentes se aumentaría el cumplimiento voluntario.

La gente campesina en particular, se beneficia poco de los gastos del gobierno local a pesar de que ellos pagan la mayor parte de los impuestos prediales que son la principal fuente de ingreso municipal. Los pocos servicios que facilita el gobierno municipal benefician primordialmente a los residentes de la cabecera urbana. Más aún, la gente tiene poca participación en la determinación de cómo se recolectan y cómo se gastan los impuestos -- observación basada en un índice sobre la participación en el gobierno local. Esto se atribuye a la estructura del gobierno local mismo, pero también a los problemas políticos existentes y a la aparente manipulación del gobierno en beneficio de unos pocos. La incapacidad de la gente para hacer conocer sus necesidades y exigencias puede explicar muchos de los problemas de administración del impuesto predial como también los del gobierno local.

Los ciudadanos locales estiman que la falta de servicios de salud y educación y la mala condición de las carreteras son problemas relativamente serios, pero no están en favor de aumentar los impuestos prediales para ayudar a remediar estas deficiencias. Evidentemente, ellos estiman que un aumento en sus impuestos no sería invertido en su propio beneficio. Esto sugiere, que si se propone una legislación para aumentar los impuestos prediales en dos por mil para destinarlos a educación primaria, la iniciativa no sería recibida con entusiasmo si se llegare a decretar. Tal medida podría aumentar la delincuencia en los impuestos en un grado mayor del que existe actualmente.

Basado en los datos más confiables, la relación promedio entre avalúo y precio de mercado es actualmente 72.6 por ciento en Anolaima, en donde recientemente se completó y puso en efecto un reavalúo. Esta cifra compara favorablemente con la de El Colegio, en donde se estimó en 40.2 por ciento. Pero los avalúos prediales no tienen mayor equidad después del reavalúo hecho en Anolaima ya que las propiedades de mayor valor son aun avaluadas en una proporción más baja de su valor comercial, que aquellas de menor valor. Se debe hacer todo esfuerzo para mejorar la equidad en los avalúos, lo cual llega a ser particularmente importante, siempre y cuando se dependa más de los impuestos prediales.

Una de las proposiciones que este estudio trató de sustentar fué la de que el reavalúo aumentaría la base del impuesto predial así como los ingresos por concepto de impuestos. Los datos analizados mostraron lo siguiente: la reevaluación en Anolaima aumentó la base de los impuestos en

166 por ciento y las entradas por impuestos aumentaron en 163.000 pesos en 1962 a 329.000 en 1964, el año en que se implantaron los nuevos avalúos. Los costos de reavalúos fueron recobrados en cerca de dos años por mayores ingresos por concepto de impuestos prediales solamente, aún con el alto nivel de delincuencia existente actualmente.

Sin embargo, el problema de aumentar los ingresos mediante reavalúo del impuesto predial, como por otras medidas tales como la eliminación de la delincuencia y tasas más altas, no es tan importante como el dilema tan grande que afrontan las regiones en que se hizo este estudio y aparentemente, muchas otras de las zonas rurales de Colombia. Esto está descrito en pocas palabras por Netzer en la página 1 de su publicación titulada "Algunos aspectos de las Finanzas Gubernamentales Locales":

"Tiene poca importancia mejorar las fuentes de ingresos gubernamentales regionales y asignar responsabilidades importantes a ellos a menos que ellas tengan una estructura adecuada -- a menos que ellas estén organizadas en forma tal que puedan proveer servicios públicos efectivos. Tal estructura no existe en Colombia actualmente. La característica predominante de la estructura actual es la desproporción entre el tamaño del gobierno local y la poca cantidad de servicios que provee el gobierno local al público. El gobierno local es importante en Colombia, en comparación con otros países, porque ese gobierno consume cerca de una tercera parte del total de los recaudos de impuestos de todos los niveles del gobierno. Sin embargo el gobierno local no usa mucho de esos recaudos para servicios públicos sino para gastos generales de administración. Al nivel municipal, las grandes ciudades sí proveen beneficios y servicios urbanos; sin embargo en por lo menos 850 de los municipios del país el gobierno municipal emplea gente pero no provee servicios significativos."

La conclusión general de la parte primera de este estudio, es que el problema de impuesto predial, desde el punto de vista de ingresos y gastos, es solo sintomática del problema más amplio del gobierno local en Colombia. Hace falta una estructura administrativa adecuada a nivel local y mientras no se afronte este problema "no tiene mucho sentido" mejorar la estructura de ingresos.

Esto implica que no debe darse consideración a un programa de avalúos costoso y dispendioso, o a cualquier medida de reforma del impuesto predial, sin antes asegurarse que los beneficios obtenidos serán mayores que los costos. Y los "beneficios" en este caso no pueden ser concebidos o medidos como simples ingresos en pesos. El problema central es decidir si los nuevos impuestos serán utilizados en beneficio de la gente de la región, o si serán usados para gastos generales de administración, o si se dejarán sin uso.

Distribuirán los gobiernos locales los escasos recursos de capital más eficientemente que los individuos privados? La evidencia presentada en este estudio ofrece serias dudas a esa posibilidad.

Deben establecerse reformas básicas en la estructura del gobierno local antes de que la reforma sobre impuestos sea totalmente efectiva. Una reforma estructural parece también ser necesaria con anterioridad a la imposición de otras innovaciones técnicas que pudieran recomendarse para mejorar el gobierno local, incluyendo clasificación y profesionalización del personal y reformas del sistema judicial. Hay un pequeño grupo político que perdería con estas innovaciones y, como están las cosas, cualquier cambio que altere sus posiciones podría verse frustrado. Es una máxima aceptada que los que sustentan el poder no inician o aun toleran pacíficamente una acción que los prive de sus posiciones privilegiadas. No será tarea fácil llevar a cabo una reforma de la estructura del gobierno local porque afectaría intereses creados al nivel básico en todo el país. Por lo tanto no hay una prescripción fácil o solución a este problema tan complejo.

Una posibilidad que podría merecer consideración es la transferencia de los ingresos locales a los grupos de acción comunal para que los fondos sean usados en los servicios públicos necesarios. Esto implicaría dividir los municipios de acuerdo a distritos de acción comunal y en relación a su capacidad de impuestos, digamos, de la base del impuesto predial -- asignarles un porcentaje del ingreso municipal total. En esta forma los grupos locales podrían gastar fondos de acuerdo a sus propias necesidades y deseos. Sin embargo, la mayoría de los grupos de acción comunal tampoco tienen estructura administrativa adecuada a través de la cual puedan canalizarse fondos para nuevos proyectos para su mantenimiento una vez que se hayan realizado. Si a esos grupos se les diera el poder de determinar los impuestos, aún fallarían por falta de estructura administrativa para recolectar y gastar estos ingresos. El establecimiento de este mecanismo traería consigo proliferación de unidades gubernamentales y la necesidad de emplear una porción mayor del total de ingresos municipales en gastos administrativos generales. La mayoría de las áreas rurales escasamente podrían darse este lujo. Un problema mayor es que en muchas áreas del país no existen grupos de acción comunal.

En el otro extremo podría considerarse la consolidación de municipios, especialmente de los más pequeños y con menos posibilidades económicas. Esto ofrecería la ventaja de reducir gastos generales de administración por persona y al mismo tiempo se podrían realizar algunas economías de escala en el suministro de servicios públicos. Hay por lo menos dos métodos diferentes de

manejar las funciones gubernamentales bajo tal esquema. El primero es crear áreas administrativas de dos, tres, o más municipios adyacentes donde funciones tales como vías, escuelas, y servicios de salud estuvieran bajo una sola administración. Los costos de proveer estos servicios serían entonces repartidos, sobre ciertas bases razonables, entre los municipios del área. El otro método, es combinar dos o tres unidades adyacentes, o simplemente modificar las líneas limítrofes municipales.

Esto último podría ofrecer la ventaja de disolver el poder de jefes políticos actuales y consecuentemente "despersonalizar" el gobierno local, además de grandes ahorros en costos fijos de administración. Sin embargo, puede surgir fácilmente una nueva élite que se adueñe del poder en forma tal que eventualmente la nueva gran unidad terminaría en igual de condiciones que las actuales unidades. Sin embargo se puede disminuir esta probabilidad concediéndoles más autonomía a las unidades locales. Dándoles a los ciudadanos locales el derecho de decidir sobre su propio personal de administración local podría hacer a éstos más responsables y más cooperadores de los intereses públicos que de los intereses privados para los que trabajan hoy en día. El ser capaces de decidir localmente sobre el nivel de impuestos y gastos podría muy bien resultar en un mayor nivel de ambos.

Netzer (quien fué mencionado anteriormente) sugirió la completa eliminación de gobiernos municipales. Los gobiernos departamentales se harían cargo de las funciones de servicio de los municipios actuales y estos últimos desaparecerían. Esta recomendación tiene valor desde un punto de vista estrictamente económico. Los gastos generales de administración y otros gastos establecidos serían significativamente reducidos, la economía de escala en la provisión de trabajos públicos podría ser aun mayor que en el caso de consolidación de dos o tres municipios. Pero en la misma forma tal medida podría alejar al gobierno de la gente más de lo que está actualmente.

El esquema que finalmente se utilizaría podría variar de área en área dadas las diferentes condiciones incluyendo tamaño de los departamentos y municipios y su relativa riqueza económica o capacidad de impuestos. Por esta razón se requieren más investigaciones en esta área. Pero que existen ventajas en la incorporación y un mayor grado de flexibilidad y autonomía al nivel local, está ampliamente demostrado en el caso de la corporación regional autónoma del Valle del Cauca (CVC). Esta unidad descentralizada del gobierno fué establecida hace 10 años con autoridades extraordinarias, incluyendo poderes de fijar impuestos sobre la propiedad, con el propósito de

promover el desarrollo integral del Valle del Cauca. Esto corta las líneas tradicionales de gobiernos regionales. Los municipios continúan como unidades políticas, así como lo hacen los gobiernos departamentales, pero algunas de sus funciones han sido transpasadas a la CVC y además se han implantado servicios que nunca antes se habían suministrado a la mayoría de los residentes rurales. La CVC fué una "nueva experiencia" para Colombia.

La historia ha sido totalmente descrita por Antonio y Jeanne Posada en CVC: Reto al Subdesarrollo y Tradicionalismo, una publicación de carácter investigativo patrocinada por el Centro de Tenencia de la Tierra de la Universidad de Wisconsin. El libro investiga los obstáculos y fallas en el establecimiento de la agencia; discute la dedicación de un grupo de ciudadanos locales, una "élite modernizadora" que luchó despiadadamente contra el tradicionalismo para llevar a cabo sus propósitos. Destaca el progreso hecho en energía eléctrica, adecuación de tierras, irrigación y desarrollo agrícola. La agencia no ha intervenido mucho en algunos de los servicios públicos más convencionales, tales como educación, construcción de carreteras, etc., pero ha demostrado habilidad para hacerlo como lo harían otras unidades regionales organizadas.

Lo más importante desde el punto de vista de las implicaciones políticas es que el libro establece el papel de los cambios básicos estructurales, corporación y autonomía local para efectuar desarrollos sociales y económicos. Como anotan los autores, la transición de una sociedad tradicional a una moderna esta lejos de ser completa -- el cambio en poder económico, social y político está aun en estado embrionario. Pero se ha generado un ímpetu tal que será difícil de frenar. Los políticos en Colombia y otros interesados en el bienestar económico del país podrían aprender importantes lecciones del estudio a fondo de esta experiencia.

PARTE II

La Parte II de este estudio compara cambios motivados por la implantación del impuesto en Anolaima, e intenta medir la posible magnitud de esos cambios. Así, los agricultores de Anolaima tienen mayor gravamen predial como resultado del reavalúo terminado en 1964, y el análisis consistió en determinar si la tierra estaba siendo utilizada más intensivamente, si se estaba empleando más técnica y si las cosechas eran mayores en un intento por equilibrar los costos con los impuestos más altos. El Colegio fué el municipio control en donde las propiedades no habían sido reavaluadas desde 1956.

Como material previo al análisis, se investigaron algunas características socio-económicas de las familias campesinas entrevistadas en el estudio. Se encontró que la mayor parte de los agricultores entrevistados en ambos municipios tenían edad promedio de 50 a 54 años. Los agricultores de Anolaima tenían un promedio de 5.7 hijos y los de El Colegio un promedio de 6. El nivel medio de educación de los agricultores entrevistados fué de 1.9 años en Anolaima y 1.7 en El Colegio.

El tamaño promedio de la finca en Anolaima fué de 5.54 hectáreas y 5.01 en El Colegio. Un 42 por ciento de los agricultores de Anolaima y un 31 por ciento de El Colegio no habían recibido crédito durante 1965. La mayoría de los préstamos recibidos por los entrevistados fueron de menos de 2.000,00 pesos. Se encontraron en las fincas visitadas crias de aves de corral y ganado aunque diestados por el costo inicial de adquisición y los altos costos de mantenimiento por enfermedades infecciosas y pérdidas por muerte.

Los datos presentados sobre el impacto de los impuestos de la renta mostraban regresividad. Si este es el carácter más generalizado del impuesto predial en Colombia, esto significa que aquéllos con ingresos más bajos en relación a valores sobre propiedad son las víctimas de esta falta de equidad. Generalmente este es el caso del pequeño agricultor aunque en algunos casos afecta a quien tiene más tierra, o sea el latifundista. Las medidas que podrían reducir la falta de equidad en el impuesto al pequeño agricultor incluirían medidas como las siguientes. En primer lugar, se deben mejorar los procedimientos de reavalúos en forma tal, que las propiedades de mayor valor no sean favorecidas sobre las de menor valor. En segundo lugar, podría considerarse un impuesto progresivo sobre el valor de la propiedad. Finalmente, los ingresos del pequeño agricultor podrían ser aumentados por medio de programas de reformas de tenencia, provisión de más asistencia técnica, crédito y otros trabajos públicos necesarios. Este último tipo de esfuerzo puede tener amplias implicaciones en el desarrollo general de la economía.

Se demostró también que el impuesto predial representa un porcentaje relativamente pequeño del ingreso neto agrícola en dinero, particularmente entre los grandes hacendados. Este hecho, junto con la delincuencia de impuestos y valores de reavalúo que se reducen rápidamente debido a la inflación, significa que hay poca oportunidad para que operen las presiones no fiscales del impuesto predial previstas en la teoría. Los datos presentados sobre utilización de tierras, técnica empleada y cosechas de tres cultivos

seleccionados confirman esas previsiones. Los agricultores de El Colegio estaban utilizando la tierra en forma ligeramente más intensiva que los de Anolaima, de acuerdo a la investigación. Esto también fue cierto en el caso de tecnología usada. Los datos no mostraron diferencia significativa con respecto a producción de tres cultivos seleccionados.

Se computaron una serie de ecuaciones de regresión simple usando valores de reavalúos como la variable independiente y cambios seleccionados como variables dependientes. Generalmente, las relaciones eran débiles, indicando que los impuestos prediales relativamente altos y un valor neto más alto de avalúo eran insignificantes en relación con la utilización de tierra, la tecnología en cosechas de café, maíz y plátano. La intensidad en el uso de la tierra declinaba en realidad a medida que los avalúos aumentaban, lo que quiere decir, que las haciendas más grandes o de mayor valor no son utilizadas tanto como las de menor valor o las unidades generalmente pequeñas.

Se computaron también regresiones simples, usando valores de avalúos por hectárea como las variables independientes, y los factores de cambios como las variables dependientes. Se encontró que, aunque débil, existía una relación inversa entre el avalúo por hectárea y la técnica y producción de café. Las unidades de más valor por hectárea fueron generalmente las unidades más pequeñas y en muchos casos, estas unidades tienen menos acceso a técnicas mejoradas. Y, debido al uso continuado de variedades tradicionales, al uso de tierras altas y a la erosión de los suelos, las cosechas de café son más bajas.

Además de los problemas administrativos descritos anteriormente, pueden existir otras barreras que inhiben la utilización del impuesto sobre tierras como incentivo efectivo para programas de desarrollo rural y reforma agraria en Colombia. Primero, la fuerza del "estímulo de ganancia" entre los agricultores puede ser tal que inhiba la operación de los incentivos no fiscales por impuestos más altos. En otras palabras, en un ambiente donde un gran número de agricultores está cerca al nivel de subsistencia, puede necesitarse de un incentivo mayor que la imposición de impuestos para hacerlos cambiar hacia el uso de nuevas técnicas para aumentar las cosechas. En este medio la finca puede tomarse más como un medio de subsistencia que como un negocio. Es decir, los agricultores pueden temer que el cambio del patrón tradicional de intercalar cosechas o aplicar nuevas semillas y fertilizantes signifique

el morir de hambre. Por lo tanto, los costos del aumento de impuestos se tomarían de los ahorros o de otra manera implicarían una reducción en el ingreso permanente. El nuevo impuesto puede simplemente no ser pagado.

Por otra parte, el terrateniente, especialmente el ausentista, puede no estar interesado en dedicar más tiempo y esfuerzo al manejo de sus fincas aun en el caso de que el aumento del impuesto signifique una disminución a los ingresos. Este tipo de agricultor puede estar viviendo de algún negocio en Bogotá y tener la finca solamente por prestigio o propósitos especulativos, y como un medio por el cual puede alegarse pérdidas en el momento de declarar la renta. El tener tierras con fines sociales y como defensa contra la inflación es común en Colombia; tanto como el ser propietario rural ausentista.

Segundo, es posible que el pago a nuevos esfuerzos no sea visto por aquellos que lo hicieron, o que la recompensa no valga la pena. Es posible, por ejemplo, que el aumento de la producción para el mercado requiera que los agricultores compren nuevos animales para el transporte y que los gastos en efectivo sean más que la ganancia adicional o que la cantidad necesaria para equilibrar el impuesto. Es cosa comúnmente comentada por los agricultores en los dos municipios que los intermediarios solamente toman una cantidad limitada del producto, ya que ellos prefieren manejar pequeñas cantidades con margen de buena ganancia que grandes cantidades con margen pequeño. El aumentar la producción negociable puede también implicar la obligación de hacerse cargo de miembros adicionales de familia.

Tercero, las costumbres y la ignorancia pueden ser una barrera contra el aumento de producción comercializable para balancear los costos de un impuesto más alto. Muchos productores en los dos municipios indicaron, por ejemplo, que ellos no usan fertilizantes porque "queman" y por lo tanto dañaban las cosechas. También se sostiene que las nuevas variedades de café de rendimientos más altos, tales como burbon y caturra no serían adoptados porque estas variedades no necesitan sombrero. El sombrero se obtiene del banano, o de plantaciones de plátano que proveen alimento a la familia, y la pérdida del suplemento alimenticio parece ser una amenaza a la existencia misma de muchas familias. Igualmente, muchos agricultores podrían aumentar sus cosechas de café por medio de prácticas como podas y cultivos dos veces al año, pero los agentes de la Federación de Cafeteros sostienen que poca gente adopta estas prácticas porque "las costumbres de los campesinos son difíciles de cambiar".

Finalmente, los insumos necesarios para responder a impuestos más altos, incluyendo nuevas semillas, fertilizantes y crédito pueden no encontrarse en el mercado. También, los insumos no convencionales, incluyendo educación, carreteras para transportar eficientemente los productos, asistencia técnica y mercados no deben tomarse como existentes, tal como se explicó en la parte I de este estudio y en la primera parte del Capítulo V. Cuando estos insumos necesarios para incrementar la producción no están disponibles, ni siquiera los impuestos confiscatorios podrían producir los efectos no fiscales deseados.

En este medio ambiente los impuestos a la tierra pueden ser menos que el instrumento ideal para alcanzar los objetivos de una reforma agraria. Esto no quiere decir que los impuestos no puedan aplicarse para este propósito. Tampoco, naturalmente, los datos presentados anteriormente prueban o niegan esta tesis. La información indica solamente que el monto del impuesto no es todavía tan grande como para producir efectos económicos discernibles, lo cual es totalmente distinto a asegurar que no los producirá.

Cuáles son los proyectos para utilizar impuestos prediales en el futuro como instrumento para ayudar al cambio en el uso y ocupación de la tierra en Colombia? Dadas las barreras estructurales, administrativas, e institucionales actuales, las perspectivas no son muy promisorias. Las medidas convencionales pueden ser más eficientes y oportunas para llevar a cabo este fin. Ellas pueden incluir provisión de más crédito, más asistencia técnica y constantes trabajos públicos, tales como vías de comunicación y facilidades educativas, para intensificar el uso y la producción de la tierra. La forma más rápida de realizar cambios en las formas actuales de tenencia de la propiedad, sería por medio de programas de redistribución de tierras.

Finalmente, este estudio sugiere que tales medidas serían más aceptables políticamente que los impuestos prediales. Si el gobierno Colombiano no tiene el deseo ni la autoridad para llevar a cabo un programa de reforma agraria a través de medios convencionales, seguramente no podrá alcanzar los mismos fines por medio de la aplicación del impuesto predial. Evidentemente, reforzar el impuesto predial y las instituciones conexas para que se inviertan más ingresos en servicios públicos locales necesarios para el desarrollo económico rural, parece ser un programa suficientemente extenso para el cercano futuro.