Premio Nacional de Periodismo 1974

Esta es una edición excepcional. Contiene una sección dedicada al agudo problema de la conservación del medio ambiente vista desde el ángulo de la acción y la conciencia ciudadanas movilizadas en el mundo entero en este sentido. Y contiene los resultados del mayor esfuerzo investigativo hecho por RESUMEN desde su fundación. Empecemos por esto. Desde el sábado 19 de febrero, cuando tuve conocimiento de que el diario "The New York Times" había publicado una nota en la cual se acusaba al Presidente Pérez como habiendo recibido dineros de la siniestra agencia del Estado norteamericano "CIA", me movilicé para lograr que nuestros corresponsales y colaboradores en los Estados Unidos procesaran la especie en todos sus sentidos. En el curso de la semana, y a medida que se desarrollaban los hechos y se aumentaba la posibilidad de un serio enfrentamiento entre los Gobiernos de ambos países, enviamos a Nueva York y Washington a tres personas; hice contactos e indagaciones telefónicas para hurgar hasta donde fuera posible, lo que había detrás de la noticia. No tuve la menor duda, desde un principio, que se trataba o de una grotesca irresponsabilidad del New York Times... o lo que era más grave, una maniobra urdida con el propósito de desencadenar en Venezuela una crisis política muy seria. A medida que la tensión entre Caracas y Washington aumentaba ante la aparente indiferencia del Gobierno de Carter de aceptar la tesis venezolana de su obligatoriedad de suministrar las aclaraciones necesarias para resguardar el buen nombre del Jefe de un Estado en buenas y cordiales relaciones, nuestros hombres en Nueva York y Washington fueron jalando cuanto hilo se encontraban en su camino. Cirilo Rodríguez, corresponsal de RESUMEN en Nueva York voló a Washington y obtuvo una entrevista exclusiva con David Binder, el redactor de la noticia, la cual es reveladora de la ligereza e irresponsabilidad con la cual tratan los asuntos de los países latinoamericanos, diarios que se cuidan de actuar en la misma forma con su propio país. Al poco tiempo, a medida que llegaban los informes, era obvio que había tres versiones fundamentales: la primera que la noticia era un acto de irresponsable competencia del *"New York Times"* con el *"Washington Post"*; la segunda que se trataba de una travesura personal de David Binder obsesionado con su versión truculenta de los entretelones del caso del avión cubano, hecho también reportado por él en forma distorsionada hace algunos meses y la tercera de que Binder había sido sorprendido -o estaba involucrado- por una poderosa empresa petrolera transnacional quien habría "fabricado" y "sembrado" la noticia con todas las apariencias de una "buena fuente" periodística. Confieso que dudé mucho en hacer públicas las investigaciones que señalaban a la Occidental Petroleum Company "Oxy" como la entidad detrás de la turbia maniobra. Pero fue la carta del Presidente Carter al Presidente Ford la que me decidió a hacerlo por el empleo de dos palabras de significación inequívoca. El Presidente Carter no solamente afirmó que la noticia era *infundada* sino que añadió que era *maliciosa*. Supongo que esa palabra, de clara significación legal, no haya sido empleada por el Presidente Carter a la ligera, sino que está basada en conocimientos de causa que van más allá de lo que nosotros sabemos. Todo ello, más la clara conciencia de mi deber como editor venezolano, democrático y responsable, fueron suficientes como para vencer el más severo escrúpulo de la duda en la cual me encontraba, para publicar con entero sentido de responsabilidad que tenemos serios indicios que llevan a la conclusión de que la Occidental Petroleum Company urdió la maniobra de sembrar la noticia que tenía como propósito desencadenar una crisis política en Venezuela. **J.O.**

Grupo Editor Olavarría

Revista Semanal Editada en Caracas, Venezuela por la Compañía Anónima de la Revista RESUMEN

Junta Directiva
Presidente José Antonio Olavarría
Director General
Jorge Olavarría

Sub-director: Antonio Aparicio. **Director de Asuntos Internacionales:** Ted Córdova-Claure. **Director de Asuntos Petroleros:** Kim Fuad. **Director de Asuntos Culturales:** Roberto Montero Castro. **Director de Asuntos Científicos:** Gustavo Morales. **Deportes:** Terry J. León., J. Castro Fortuny. **Grandes Reportajes:** Mariahé Pabón, Gisela Ortega. **Columnistas y Colaboradores:** Manuel Alfredo Rodríguez, Fernando Báez Duarte, Carlos Guerón, Carlos Dorante, Rafael Sylva, Segundo Cazalis, Vicente Ibarra, Rodolfo José Cárdenas, Gustavo Coronel, Carlos Eduardo Misle (Caremis), María Ramírez, Francisco Vera Izquierdo, Pedro Tinoco, Joaquín Pérez Rodríguez, Ramón Escovar León, Abilia Moreno, Morella Pan-Dávila, Mauricio García Araujo, Juan Guillermo Alamo, Erwin Arrieta Valera, Rafael Pineda, Roberto Pérez Lecuna, Eduardo Guzmán Pérez, Manuel Rodríguez Trujillo, Juan Socías, Abdón Vivas Terán.

Los artículos firmados con nombres propios son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Corresponsales en: México, Panamá, Bogotá: Cali, Medellín, Quito, Lima, La Paz, Santiago de Chile, Buenos Aires, Montevideo, Sao Paulo, Río de Janeiro, Madrid, París, Roma, Londres, Bonn, Nueva York, Washington, Miami. Servicios Internacionales: UNITED PRESS INTERNATIONAL y FRANCE-PRESSE. **TELEX 21251 OLAVE**

RESUMEN es producida por contrato exclusivo con:

HONTANAR
C.A. de Servicios Editoriales

Junta Directiva:
Presidente José Antonio Olavarría
Director General
Jorge Olavarría
Vicepresidente Ejecutivo
Gonzalo Rodríguez Olavarría

Administrador: Eduardo Quintero. **Jefe de Producción:** Juan Lemos Lage. **Arte y Montaje:** Benito Prado, Pablo Naves, Manuel Rojas, Waldemar Chirinos. **Fotomecánica:** Luis Suárez. **Fotocomposición:** Leonor Martínez, Elsa Parra, Beatriz V. de Pineda. **Fotografía y Laboratorio:** Jorge Pineda. **Corrector de Pruebas:** Jesús Infante. **Jefe de Circulación:** Gustavo Segnini. **Suscripciones Internacionales y Tomos:** María Teresa Amat. **Recepción:** Amparo Colmenares. **Archivo Gráfico:** Angela Bracho. **Traductor:** Benjamín Bitchatchi. **Sección "Vida en Caracas":** María M. de Vidal. **Secretarias de Dirección:** Carmen Dolores D'Alessandria, Marián de Mijares.

Consultores Jurídicos: Dr. Mario Pesci-Feltri M., Dr. Jesús Ramón Quintero.

Copyright © por C.A. Editora de la Revista RESUMEN Caracas Venezuela.

Dirección Sede Principal: Edificio "El Cigarral" Pisos 7 y 8 Avda. Ppal. de Colinas de Bello Monte Caracas.
Dirección Postal: Apartado 62236 Caracas (105).
Cablegráfica: Inmejor Caracas.
Central Telefónica: 76.86.88 (serial).
Departamento de Ventas: 76.58.91 - 76.53.42.
Departamento de Circulación-Suscripciones: 76.14.49.
Número Telex: 21251 OLAVE.

RESUMEN no publica artículos pagados. Sus páginas son exclusivamente informativas. Las opiniones emitidas en los artículos firmados son responsabilidad de sus autores. RESUMEN no se hace responsable de los conceptos emitidos en los avisos publicitarios. Tampoco garantiza la veracidad de la publicidad.

AGENTES EXCLUSIVOS PARA LA DISTRIBUCION Y VENTAS: PRESS AGENCIAS S.A. (PASA).

IMPRESO EN LITHOCOLOR C.A. PRINTED IN VENEZUELA.

Afiliados al Dividendo Voluntario para la Comunidad

Miembro de la Sociedad Interamericana de Prensa

VENEZUELO

La Occidental Petroleum Co. habría urdido la maniobra 2
Entrevista exclusiva con David Binder, en Washington 8
Aquí no ha pasado nada 11
Armand Hammer y la Occidental Petroleum Co. 13
Los difíciles años 60 16

LA ECONOMIA

Libre Empresa y Desarrollo (I), por Ricardo Zuloaga 21

LA LEY

Comentarios a las Leyes de la "Reforma Tributaria", por J. Muci Abraham, A.R. Brewer Carías y G. Padrón Amaré 22
Otra pifia de la Secretaría de A.D., por Rodolfo José Cárdenas 30
Carnaval, por Vicente Ibarra 31
Carnaval en Fedecámaras, por Sensus 31

COMO VIVIMOS

De Muñoz-Tébar a Gabaldón 32
Los "Cien Puntos" del Ministerio del Ambiente 36
La Defensa Internacional del Ambiente, por Juan Socías 38
Contaminación y Desorganización, por Gustavo Coronel 46
La Ecología y la Agricultura, por Joaquín Pérez Rodríguez 48
La Defensa Ciudadana del Ambiente, por Nelson Geigel Lope-Bello 50

EL MUNDO

EE.UU.: Hombre nuevo a la cabeza de la CIA 64
EE.UU.: Linowitz espera que su informe sea influyente 66
China: Paradoja política para 1977 66
Francia: Jean Elleinstein y su crítica contra la URSS 68
Canadá: La peligrosa independencia de Quebec 69

LAS BELLAS ARTES

Las artes y las letras en París 70

EL PENSAR Y LAS IDEAS

Entrevista a Eudocio Ravines 72

VIDA EN CARACAS 74

EL CINE

El erotismo del cine nació con Marlene Dietrich 80

Portada: escultura realizada por Jorge Segui

Comentarios a las Leyes de la "Reforma Tributaria"

José Muci Abraham
A. R. Brewer Carías Oswaldo Padrón Amaré

La política de ordenación del territorio y el Proyecto de Ley de Impuesto Predial

Allan R. Brewer Carías

XVII

El gobierno nacional ha venido planteando desde 1974, en diversos Decretos, Leyes, Proyectos y documentos oficiales, los elementos básicos tendientes a establecer y definir una política de ordenación del territorio, es decir, de ocupación racional de espacio territorial del país, por asentamientos humanos y actividades económicas, de manera que se atenúen los desequilibrios interregionales y urbano-rural, preservándose el medio ambiente. Baste recordar, al efecto, los planteamientos formulados en los considerandos y artículos del Decreto Nº 168 de 11 de junio de 1974; y en la comunicación de fecha 2 de septiembre de 1974 mediante la cual el Presidente de la República devolvió al Congreso la Ley Orgánica de Protección Ambiental, para su reconsideración, en base a la necesidad de encuadrar la conservación del ambiente dentro del marco de una política de ordenación territorial.

En todo caso, ha sido la Ley Orgánica del Ambiente de 15 de junio de 1976, la que ha expresado que la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente comprenderá "la ordenación territorial, y la planificación de los procesos de urbanización, industrialización, poblamiento y desconcentración económica, en función de los valores del ambiente" (art. 3º, ord. 1); y que el Plan Nacional de conservación, defensa y mejoramiento ambiental contendrá "la ordenación del territorio nacional según los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas" (art. 7, ord. 1º).

Ahora bien, a la base de la política de ordenación territorial y de conservación y protección del ambiente está, sin duda, la racional ocupación del territorio, de manera que los procesos de urbanización y de ocupación de áreas no urbanas, se lleven a cabo conforme a políticas predefinidas para evitar la creación, hacia el futuro, de situaciones irreversibles y desequilibrios mayores a los actuales. Una legislación impositiva como la proyectada en la Ley de Impuesto Predial, sobre todo si se presenta como de carácter no fiscalista, debe contribuir a la efectiva realización de dicha política de ordenación territorial.

El Proyecto de Ley de Impuesto Predial en efecto, según la Exposición de Motivos, tiene por objeto inducir a los propietarios de tierras rurales y extraurbanas ociosas, a ponerlas en producción o en condiciones de facilitar el desarrollo urbano en un lapso relativamente breve de tiempo. La Ley, por la vía impositiva, en este sentido, tiene un objetivo plausible: evitar la existencia de tierras rurales ociosas "mientras el país tiene déficit de producción en una serie de renglones básicos para la alimentación y/o el suministro de materia prima para las agroindustrias, esperando sólo el crecimiento y el desarrollo del país, que las obras públicas que el gobierno construye y que el mayor ingreso disponible de los venezolanos de hoy, aumente la demanda por la tierra agrícola, y que en consecuencia aumente los precios de ella a niveles exorbitantes". Lo mismo plantea la Exposición de Motivos en relación a las áreas extraurbanas, vecinas a las grandes ciudades del país, "donde existe mucha tierra completamente ociosa, la cual sin embargo, no quiere ser vendida sino a precios muy elevados, aprovechando la inaplazable necesidad de vivienda que impone el crecimiento de las poblaciones del país y la proximidad de los servicios públicos que el Estado va construyendo en estas áreas extraurbanas".

Sin embargo, un objetivo, sin duda plausible, como es el de evitar la especulación con el valor de la tierra urbana y rural, y asegurar su producción o uso urbano, va a conducir a forzar una irracional ocupación del territorio y un incontrolado proceso de urbanización motivados por la aplicación de una Ley impositiva, que son totalmente contrarios a las políticas de ordenación del territorio y protección y conservación del am-

biente en curso de implementarse conforme a la nueva Ley Orgánica del Ambiente.

En efecto, el Proyecto grava "todos los terrenos existentes en el territorio nacional con la sola excepción de los considerados *urbanos* por estar ubicados dentro del trazado de los centros poblados existentes en cualquier parte del país" (art. 3º); y estos inmuebles gravados se clasifican a los fines del impuesto, en rurales y extraurbanos. Se consideran inmuebles rurales, los ubicados en zonas despobladas y los cuales en consecuencia se destinan o pueden ser destinados a fines agrícolas, ganaderos, forestales, turísticos o recreacionales. Se consideran inmuebles *extraurbanos* los colindantes con el centro poblado y los cuales precisamente por circunscribirlo, se consideran como tierras de expansión natural de la población".

La situación no fuera tan grave a los efectos de la política de ordenación del territorio, si no fuera por el régimen de exoneraciones y rebajas impositivas previstas en la Ley. Este régimen, a los efectos de lograr las exoneraciones o rebajas previstas, va a tener un efecto contraproducente en la ordenación territorial, al compeler a los propietarios a una ocupación incontrolada de sus propiedades y a un proceso de urbanización todavía no necesitado en tal intensidad. Hoy por hoy, al contrario, en materia urbana, la política de ordenación del territorio exige confinar los centros urbanos y proteger de invasiones y ocupaciones irracionales áreas extraurbanas. No se puede, conforme a esto, obligar a ocupar la tierra, por el sólo hecho de ocupar, a los efectos impositivos.

Dentro del régimen de exoneraciones previstas en el Proyecto, en efecto, y para sólo destacar sus efectos nocivos en relación a la ocupación del territorio en los procesos de urbanización, se establecen exoneraciones para "los fundos extraurbanos destinados a deportes o parques de recreo, abiertos al público en general y con los cuales no se persiguen fines lucrativos" (art. 11, ord. 2); "los inmuebles que utilicen las instituciones benéficas, de asistencia social y educacional en el cumplimiento de sus funciones sin fines de lucro" (art. 11, ord. 3º); y "los terrenos a urbanizar situados en zonas extraurbanas luego de aprobado el plano de subdivisión e iniciadas las correspondientes obras de urbanismo" (art. 11, ord. 5). En el mismo sentido, dentro del régimen de rebajas al impuesto, que está previsto hasta el orden de un 50%, se prevé la rebaja "cuando las tierras extraurbanas estén dedicadas a algún uso productivo industrial, comercial o agrícola que signifique un aporte importante al abastecimiento alimenticio del país o de la ciudad vecina o sea una fuente de empleo o de servicio de innegable importancia local" (art. 15).

Estos regímenes tenderán a acelerar un proceso de ocupación y urbanización de los centros urbanos, que puede lesionar seriamente el ambiente y contradecir la política de ordenación territorial, de desconcentración urbana y de desarrollo regional que el propio gobierno está tratando de implementar. Dichos regímenes de exoneraciones y rebajas provocarán un proceso de mayor urbanización y concentración urbana en las grandes metrópolis y ciudades, cuando precisamente lo que ha estado tratando de promover la política gubernamental es una desconcentración urbana mediante, por ejemplo, el fortalecimiento de los pequeños centros poblados. Con un régimen impositivo de la naturaleza del previsto en la Ley de Impuesto Predial, difícilmente se podrá adoptar y seguir una política racional de ordenación territorial y protección y conservación del ambiente.

El proceso de urbanización y el Proyecto de Ley del Impuesto Predial

Allan R. Brewer Carías

XVIII

Dentro de los "propósitos no fiscalistas" del Impuesto Predial que se propone en el Proyecto de Ley, tal como se señala expresamente en la Exposición de Motivos, está el de inducir a los propietarios de las tierras extraurbanas a urbanizarlas o a venderlas a terceros que estén en condiciones y en disposición de hacer inversiones en ellas "que faciliten el desarrollo urbano de la nación". Es decir, el impuesto que se piensa establecer, en el ámbito del proceso de urbanización, tiene por finalidad acelerar y provocar la urbanización del suelo extraurbano vecino a las grandes ciudades, con la consiguiente ocupación del territorio con esos fines. Este objetivo del Proyecto de Ley, precisamente, choca en forma directa con la política de urbanización que ha sido definida hace escasamente un año por el Presidente de la República.

En efecto, la política habitacional definida por el gobierno nacional ha sido clara en determinar la necesidad de poner un límite a la urbanización de las tierras suburbanas que se ha venido realizando en forma incontrolada en las últimas décadas. En particular, por ejemplo en la *Instrucción Presidencial Nº 12 de 8 de julio de 1975*, mediante la cual se establecieron las acciones administrativas para la política habitacional del Eje-

cutivo Nacional y la asignación de responsabilidades a los organismos del sector público involucrados en la ejecución del Programa Unico de inversiones en infraestructura y equipamiento *(Gaceta Oficial* Nº 30787 de 5-9-75), se señaló expresamente lo siguiente:

"El crecimiento y desarrollo de las principales ciudades venezolanas ha venido produciendo un evidente grado de deterioro urbano, que se manifiesta principalmente en la carencia de condiciones habitacionales adecuadas y en la afectación del medio ambiente".

"Tal crecimiento ha estado caracterizado por la expansión del perímetro urbano, mientras grandes porciones del área central permanecen sujetas a patrones y normas que no corresponden a las exigencias de la vida contemporánea y que, en consecuencia, constituyen focos decadentes, propicios al hacinamiento, a la insalubridad y a todo tipo de desajustes sociales".

"Por lo tanto, no es posible que se siga extendiendo indefinidamente el perímetro de las localidades urbanas, mientras sus áreas centrales presentan situaciones de subutilización, inexistencia o deficiencia de servicios, mala calidad de la vivienda, que son susceptibles de ser solucionados mediante la formulación y puesta en marcha de adecuadas y oportunas formas de tratamiento comprendidas dentro de concepto general de Renovación Urbana...".

Y continúa la referida Institución Nº 12 señalando:

"La expansión de las ciudades se ha producido en gran parte, mediante la ocupación de sus áreas suburbanas y rurales, en unos casos sin la existencia y en otros sin la implementación de una adecuada y oportuna planificación del desarrollo urbano, lo cual ha permitido que tal crecimiento se haya realizado en forma desordenada y sin la previsión de los servicios básicos de infraestructura y equipamiento requeridos por la población asentada en esas áreas".

Más clara no ha podido haber sido definida la política nacional de freno a un proceso de ocupación del suelo urbano, incontrolado, y con evidente deterioro del ambiente.

Al contrario de esa política, el Proyecto de Ley sobre el Impuesto Predial grava todas las tierras extraurbanas colindantes con centros poblados y que sean tierras de expansión natural de aquéllos (art. 4); pero con la gravedad de que permite la exoneración del impuesto respecto a "los terrenos a urbanizar situados en zonas extraurbanas luego de aprobado el plano de subdivisión e iniciadas las correspondientes obras de urbanismo" (art. 11, ordinal 5º). Por otra parte, se establece la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional rebaje el impuesto hasta un 50%, "cuando las tierras extraurbanas estén dedicadas a algún uso productivo industrial, comercial o agrícola que signifique un aporte importante al abastecimiento alimenticio del país o de la ciudad vecina o sea fuente de empleo o de servicio de innegable importancia local" (art. 15).

Además se señala expresamente que "no se aplicarán las tarifas señaladas (en el Capítulo II) cuando el propietario, poseedor u ocupante solicite de las autoridades competentes las autorizaciones legalmente necesarias para la explotación de sus inmuebles... extraurbanos permitida por la Ley y no obtenga los permisos correspondientes por todo el tiempo que dura esta tramitación y aún hasta por los dos (2) años siguientes a la concesión de ellos" (art. 18).

Conforme a estas normas, por tanto, al promulgarse la Ley, los propietarios, para evitar el impuesto, iniciarán las tramitaciones respectivas a los efectos de posponer el impuesto por el tiempo que ellas duren y por dos (2) años adicionales, con la perspectiva, posteriormente, de obtener una exoneración o una rebaja del impuesto, tal como se ha señalado. La Ley provocará, sin duda, un proceso de ocupación del suelo extraurbano nunca visto en el país, con el consiguiente deterioro del ambiente y del desarrollo de las ciudades.

Por último, debe señalarse que la Ley no hace distingos a los efectos impositivos respecto del suelo extraurbano. Es sabido que en virtud de la aplicación de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, se han venido definiendo zonas protectoras (cinturones verdes) alrededor de las grandes ciudades no necesariamente cubiertas de bosques naturales (que las harían no gravables, art. 9). Estas áreas son áreas circundantes a las grandes ciudades y como tales tierras de expansión natural de las mismas. En tal sentido, estarían sometidas al impuesto predial, además de las limitaciones al uso de la propiedad que implica la sola declaratoria de zona protectora, sin que respecto de dichas propiedades pudiera obtenerse exoneración o rebaja alguna.

Por otra parte, debe señalarse que el Proyecto de Ley define como objeto del tributo, además de los inmuebles rurales, los inmuebles ex-

El óptimo económico

"Es corriente escuchar quejas sobre la falta de iniciativa de los dirigentes de las empresas públicas. Se piensa que ello podría corregirse con una reforma de la organización. Se incurre así en un grave error.

No es posible poner la dirección de todos los asuntos en manos de un solo hombre. Es verosímil que cometa errores que perjudicarían gravemente a la comunidad. Pero si se hacen depender las decisiones importantes de votaciones de comités o de la aprobación de funcionarios superiores, se entraba la iniciativa individual. Los comités están rara vez dispuestos a introducir innovaciones audaces. El hecho de que falte la libre iniciativa en las empresas públicas no se debe a defectos de la organización, sino a la naturaleza misma de esas empresas. No se puede confiar a un funcionario, por alta que sea su posición, la libre disposición de los medios de producción. Ello es tanto menos posible cuanto más se le interese pecuniariamente en los resultados económicos de su actividad. En efecto, en caso de pérdidas, un dirigente que no posea capital alguno, compromete solamente su responsabilidad moral. La posibilidad de realizar beneficios materiales tiene como única contrapartida la posibilidad de un descrédito moral. Por el contrario, el propietario de una empresa privada soporta él mismo toda la responsabilidad. El es el primero en sentir las consecuencias negativas del fracaso de la empresa. He aquí la característica diferencial que separa el régimen de producción liberal del régimen socialista".

LUDWIG VON MISES:

ING. ANGEL OSCAR MATHEUS B. & ASOC.
INGENIEROS CONSULTORES - INSPECCIONES TECNICAS - COSTOS
ADMINISTRACION DE CONTRATOS - AUDITORIA TECNICA DE OBRAS
CONTROL DE CALIDAD - CONTROL DE PROYECTOS - INVESTIGACION
DE OPERACIONES APLICADA A LA INGENIERIA CIVIL
Edificio Torre Lincoln - Piso 4 - Letra G
Sabana Grande - Caracas.
Teléfonos:
7817623 - 7812845

traurbanos, es decir, "los colindantes con el centro poblado y los cuales precisamente por circunscribirlo... se consideran como tierras de expansión natural de la población" (art. 4°). La determinación de la extensión de las áreas de inmuebles extraurbanos según el Proyecto, debe hacerla el Ejecutivo Nacional mediante Reglamento, definiéndola "para cada ciudad" (art. 4°).

Sin duda, en este caso el Proyecto incurre también en una imprecisión del objeto del tributo. No es sensato pensar que para todos y cada uno de los centros poblados del país, el Ejecutivo Nacional va a determinar su perímetro de área extraurbana pues para cuando ello se concluya, habrá que rehacer de nuevo la determinación como consecuencia del acelerado proceso de urbanización del país. Por otra parte, no parece sensato que la determinación de los perímetros de área extraurbana de las ciudades sea motivada por razones fiscalistas. Ello, sin duda, es una de las piezas esenciales de la ordenación del proceso de urbanización, lo cual no puede estar condicionado por finalidades impositivas.

La imprecisión del objeto del tributo en el Proyecto de Ley de Impuesto Predial y su efecto en el desarrollo agropecuario

Allan R. Brewer Carías

XIX

El Proyecto de Ley de Impuesto Predial es terminante al señalar en su artículo 3° que:

> " ***Este impuesto gravará todos los terrenos existentes en el territorio nacional con la sola excepción de los considerados urbanos por estar ubicados dentro del trazado de los centros poblados existentes en cualquier parte del país, y sometidos a tributación municipal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 31 de la Constitución Nacional".***

En esta forma, el objeto del tributo es la *propiedad inmueble no urbana,* y para la determinación del mismo, en virtud de su definición negativa, resulta esencial la precisión de la propiedad que a los efectos de la Ley se considera urbana. Sólo determinándose la propiedad urbana podrá saberse cuál es el objeto del tributo en el impuesto predial.

La Ley, sin embargo, no determina ni podría hacerlo, cuál es la propiedad urbana. Pero lo más grave es que no precisa cómo ni quién determinará el ámbito de la propiedad urbana.

Sólo dice que los inmuebles urbanos son los "ubicados dentro del trazado de los centros poblados existentes en cualquier parte del país", y en la actualidad son las autoridades municipales las que determinan el ámbito del trazado de sus centros poblados. En esta forma, el objeto de un tributo nacional como el proyectado queda sujeto a decisiones de la autoridad municipal de carácter netamente urbanístico.

En efecto, ¿qué ha de entenderse por "trazado de los centros poblados"? ¿se refiere a los planes de ordenación urbana o de zonificación?. Pero es una realidad en la Venezuela actual que muy pocos centros poblados tienen aprobado un plan urbano o una zonificación general del centro poblado. Por tanto, no podría condicionarse la determinación del "trazado de los centros poblados" a una decisión normalmente adoptada por la autoridad municipal respectiva, pues ello conduciría a que a los efectos del Proyecto de Ley de Impuesto Predial, habría muy pocos inmuebles urbanos.

Por otra parte, resultaría absurdo dejar la determinación del objeto del tributo en este impuesto (inmuebles no urbanos) a una situación de hecho: hasta donde llegue la zona urbanizada de los centros poblados, pues ello no sólo es impreciso, sino cambiante. ¿Quién puede determinar, de hecho, hasta dónde exactamente llega la zona urbanizada de un centro poblado?. ¿cuáles son los índices para saber hasta dónde llega el trazado de un centro poblado?, ¿acaso los centros poblados tienen una continuidad urbana uniforme que permita trazar una línea donde termina lo urbano y comienza lo no urbano?. Sin duda esta determinación no puede dejarse a situaciones de hecho.

Por otra parte, en un país con un proceso de urbanización tan acelerado,

donde "los trazados" de los centros poblados, cambian fácticamente día a día, ¿cómo puede racionalmente dejarse a una situación de hecho la determinación de qué es la propiedad inmueble urbana, y por tanto, cuál es el objeto del tributo en el impuesto predial?.

Pero la definición negativa del objeto del tributo en el impuesto predial no sólo es imprecisa al no saberse cómo se va a determinar la propiedad inmueble urbana, sino también es confusa por la redacción del mismo artículo 3° del Proyecto. En efecto, este artículo excluye del impuesto predial a los inmuebles urbanos "sometidos a tributación municipal" de derecho de frente. Ahora bien, ¿cuál es el sentido de la norma?, ¿establecer dos elementos condicionantes para la definición negativa del objeto del tributo, es decir, señalar que no serán objeto del tributo los inmuebles urbanos gravados en el ámbito municipal con el derecho de frente? ¿y si se trata de inmuebles urbanos, porque están dentro del trazado de los centros poblados, pero no se encuentran gravados por el derecho de frente por insuficiencias en el ordenamiento tributario municipal?, ¿quedarían, sin embargo, sujetos al tributo nacional?.
El objeto de la definición del artículo 3° en todo caso, parece ser el dejar claramente establecida la necesidad de que toda propiedad inmueble esté gravada con un impuesto en el país: la urbana con el derecho de frente y la no urbana con el impuesto predial. Esta intención quedará insatisfecha con la imprecisión del objeto del tributo en el proyecto de Ley.

Pero hay un tercer elemento de imprecisión en el objeto del tributo en el impuesto predial, que hace aún más confusa la redacción de la Ley. En efecto, como se ha visto, el objeto del tributo en el artículo 3 es *la propiedad inmueble no urbana;* y ésta, a los efectos de la Ley, se clasifica en inmuebles rurales e inmuebles extraurbanos.
Sin embargo, conforme a la misma Ley, no todos los inmuebles no urbanos de carácter rural son gravables: sólo lo son, aparentemente, los inmuebles rurales *ociosos* de acuerdo a lo indicado en el artículo 1°, es decir, los que "no están en producción agrícola, ni ganadera, ni tampoco forestal" (art. 5°). Aquí, sin duda, hay una enorme contradicción entre el artículo 3° y los artículos 1° y 5°, o el objeto del tributo es *toda* la propiedad inmueble no urbana como lo indica el artículo 3°, o sólo lo constituye la propiedad extraurbana y la rural *ociosa*.
Pero aún dejando aparte esta contradicción, resulta que la determinación del objeto del tributo en la propiedad rural ociosa es también imprecisa. ¿Qué significa que un fundo está en producción agrícola, ganadera o forestal?. ¿Cuándo puede decirse que un fundo está en producción agrícola, ganadera o forestal?. El proyecto, en efecto, no da ningún índice ni elemento para determinar esta situación, lo que hace aún más impreciso la determinación del objeto del tributo. Pero esta imprecisión llega a extremos cuando se analizan las exenciones al impuesto. El artículo 10 establece la exención respecto a "los beneficiarios de la Reforma Agraria, cuando dispongan de menos de 50 hectáreas y estén dedicados a la explotación de su parcela" (ord. 2°); y a "los productores agrícolas, ganaderos y forestales residentes en el país, que exploten directamente sus fundos, cuando el valor de las tierras gravables por este impuesto no exceda la cantidad de Bs. 50.000,oo" (ord. 3°). Por argumento a contrario resulta que no están exentos del impuesto los beneficiarios de la reforma agraria cuando exploten parcelas de superficie superior a 50 hectáreas; y los productores agrícolas, ganaderos y forestales cuando el valor de su tierra exceda a Bs. 50.000,oo. Es decir, en estos casos, a pesar de que las tierras estén en producción agrícola, ganadera o forestal, no se aplica la exención al impuesto. Pero ¿qué sentido tiene entonces tratar de identificar el objeto del tributo con las tierras rurales ociosas si también resultan gravadas las no ociosas, es decir, las que están en producción agrícola, ganadera o forestal? ¿cuál es realmente el objeto del tributo?, ¿todas las tierras rurales, en cuyo caso tendrían sentido las exenciones del artículo 10, o sólo las tierras rurales *ociosas,* en cuyo caso aquellas no tendrían sentido?. Si el objeto del Tributo, conforme al Proyecto, fuesen todas las tierras no urbanas (art. 3°), no tiene sentido alguno hablar de las tierras rurales *ociosas* e insistir en la intención de los proyectistas de forzar a la producción agrícola, y tendrían razón de ser las exenciones previstas. Al contrario, si la intención de los proyectistas fue identificar el objeto del tributo con las tierras rurales *ociosas* (y las extraurbanas), no tiene sentido alguno establecer las exenciones señaladas, pues ello equivale a admitir que aún las tierras en producción agrícola, ganadera o forestal estarían gravadas.

El carácter indivisible de la libertad

"El sistema de libre empresa descansa necesariamente en la libertad de consumo, en la libertad de trabajo y de profesión, en la libertad de comercio, en la libre disposición de los bienes, esto es, en la libertad de los hombres para moverse donde les parezca y cuando les plazca y hacer con su persona y con sus bienes lo que responda a su propio e irreductible criterio individual. Implica por lo tanto, una sociedad pluralista, donde el Estado impone, por medio de la Ley, el interés general, pero donde multitud de hombres, empresas y entidades compiten libremente con sus ideas, con sus esfuerzos y con sus recursos. Es por ello consustancial con un régimen socio-político basado en el Estado de Derecho, el cumplimiento de la Ley y el respeto a las libertades del individuo".
"El sistema colectivista se basa, por el contrario, en el control estatal más o menos completo de las actividades relacionadas con la producción, el trabajo y el consumo, esto es, de aquellas que integran la mayor parte del quehacer humano, a través de órdenes y mandatos dictados por las autoridades políticas. Implica la concentración del poder político, económico y social en el Estado, el cual ejerce, por lo tanto, a la vez que el monopolio del poder, el monopolio del empleo, el monopolio de la producción y aun el monopolio de la verdad. Conduce por ello a la regulación estatal de casi todas las actividades de los hombres y a la supresión progresiva de todas las libertades, máxime si se tiene en cuenta que la ineficiencia del sistema obliga a silenciar las críticas que arriesguen el prestigio y el cumplimiento de las órdenes de gobernantes y planificadores. Es el Estado que León Trotsky, un hombre nada sospechoso de simpatías hacia la libre empresa, sintetizó críticamente en la famosa frase: "El que no obedece, no come".
"Esas son las razones generales que muestran el carácter indivisible de la libertad".

RICARDO ZULOAGA
Libre Empresa y Desarrollo