

Impuesto a la tierra y estructura de poder en las relaciones de dependencia

MIRTA B. PUENTES
SERGIO DI PIETRO
MIGUEL J. ESTRUCH

Por desgracia la reforma fiscal no es asunto exclusivamente técnico y depende sobre todo, no del consejo de los expertos, sino del equilibrio de las fuerzas políticas.

NICHOLAS KALDOR

Según decaen los hábitos y las creencias que han sostenido el poder tradicional, dan lugar gradualmente ya sea a un poder basado en una nueva creencia o a un poder desnudo, es decir, a esa clase de poder que no necesita la aquiescencia de los súbditos.

BERTRAND RUSSELL

1. INTRODUCCION

El presente estudio es un análisis tentativo de los cambios en la estructura de poder y en las relaciones de dependencia, tomando como un indicador de los mismos al impuesto a la tierra.

Este trabajo, en su versión preliminar, tiene las limitaciones propias de considerar un solo tributo, examinándolo sólo como un indicador de cambio social, sin tener en cuenta todos los otros factores que inciden directa o indirectamente, tales como devaluaciones, otros cambios tributarios, incrementos de gastos públicos y demás políticas económicas gubernamentales.

Los antecedentes históricos considerados, tanto exógenos como endógenos, conforman un marco referencial donde opera el gravamen, se detecta la evolución de los grupos de poder

Nota: Investigación presentada en las Terceras Jornadas Argentinas de la Tributación, realizadas en San Rafael, Mendoza, del 14 al 16 de marzo del presente, por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas y la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura, ambos de San Rafael, con los auspicios de la Asociación Interamericana de la Tributación.

relacionados con los sectores agropecuario e industrial, y se pone especial atención respecto a la ingerencia en este proceso de las empresas multinacionales.

Las conclusiones e inferencias finales se refieren exclusivamente al tributo como un indicador, sin considerar otros aspectos del mismo.

2. MARCO REFERENCIAL

La realidad social, cuya evolución se manifiesta en la coexistencia de distintos procesos que la conforman, es, pese a su multiplicidad temática, una unidad conceptual integrada.

En ella inciden elementos condicionantes, que provienen básicamente de tres niveles diferentes: ideológico, teórico y empírico, que son interdependientes y se condicionan en un proceso dialéctico.

Conforme a este enfoque, la indagación histórica resulta indispensable y permite ubicar los elementos estructurales necesarios para explicar el funcionamiento del sistema, así como

analizar los cambios que, en última instancia, se refieren al impuesto a la renta normal potencial de la tierra.

2.1. Referencias exógenas¹

El gravamen a la tierra, en función de la renta presunta, se implantó por primera vez en Francia en plena Revolución (1790), bajo la influencia de las ideas de la escuela fisiocrática. Esta representó, en lo político-económico, la reacción de las clases medias y populares contra la nobleza, detentadora de la mayor parte de la tierra.

El gran cambio estructural iniciado en los albores del Renacimiento y la Reforma se acentuó con las ideas del Iluminismo y el Enciclopedismo y quebrantó el sistema feudal, propiciando la libertad en todos los órdenes. Funcionó entonces el Estado como gendarme únicamente, dentro del cual actuaban grupos de poder integrados por la nueva clase gobernante, que instrumentaba el marco institucional propicio para el desarrollo acelerado de sus actividades socioeconómicas. La disolución de los gremios y cofradías, la libertad de contratación, de comercio y política, la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, y el nuevo concepto tributario "el gravamen a la tierra", son demostrativos de los cambios ocurridos en la sociedad de esa época.

La propiedad, considerada como el fundamento esencial del orden económico-social, se aseguró a todos aquellos declarados legítimos poseedores, bajo la forma de propiedad personal, mobiliaria o inmobiliaria.²

El gravamen a la tierra del régimen francés se inició con el sistema catastral, observándose que determinaba un principio de igualdad contributiva, por la distribución equitativa del impuesto entre todos los inmuebles aptos para la explotación agropecuaria, en relación con la renta media normal potencial. Anticipándose al concepto moderno, gravó la distribución de la renta y no la propiedad.

Inglaterra, Escocia e Irlanda, hicieron su experiencia a principios de siglo (1909), y la reforma del sistema tributario constituyó la plataforma electoral de dos grandes partidos tradicionales de la época, que se disputaron el liderazgo político: los liberales, sostenedores del libre comercio y el impuesto sobre el valor de la tierra (taxes), representante del sector industrial, y los conservadores, propiciadores de la reforma arancelaria y el impuesto sobre los consumos, defensores de los intereses agropecuarios. Los primeros apoyaron su "land tax reform"; los segundos, su "tariff reform".

Después de la lucha sostenida contra la monarquía terrateniente, que monopolizaba la mayor parte del suelo inglés, se debilitó la resistencia opuesta por la Cámara de los Lores, y fue sancionado el primer ensayo encaminado a establecer el impuesto sobre las tierras.³

Una muestra clara de la lucha de los factores de poder fue la actividad del partido conservador y los más grandes terratenientes, los cuales hicieron valer sus influencias a fin de retardar la total valuación del suelo y hacer ilusorias, en cierta manera, las aspiraciones de los industrialistas. Las presiones se acrecentaron, pese a lo cual la clase industrial logró sus propósitos al entrar en vigencia el impuesto.⁴

El ejemplo se extendió a otros países y sucesivamente varios europeos adoptaron estas ideas. Así, Alemania, Austria e Italia establecieron nuevos regímenes impositivos que incluyeron el impuesto a la renta normal potencial de la tierra. Más tarde lo adoptaron también varios países americanos.⁵

2.2 Referencias endógenas

El marco histórico-referencial en el cual se estudiarán los sectores industrial y agropecuario, como indicadores de la evolución socioeconómica argentina, y las estructuras de poder, que determinan el comportamiento de dichos sectores, comprende desde el año 1930 en adelante.

El fundamento de la cota inferior es la gran depreciación económica mundial, que determinó que Argentina pusiera en práctica una política de sustitución de importaciones, impulsando a la industria. Dicho límite permite, además, conocer factores de poder en lucha por la consecución de sus fines. Esta rivalidad se traduce en el establecimiento del impuesto a la renta normal potencial de la tierra, como uno de los instrumentos del predominio que actualmente ejerce el grupo industrial sobre el agrario.

El análisis se realiza en función de tres etapas que representan características diferenciadas:

2.2.1 Primera etapa: 1930 a 1943

La depresión mundial no es ajena a la economía agroexportadora argentina, vulnerable a las oscilaciones del mercado internacional.

Las medidas proteccionistas adoptadas por Gran Bretaña, Estados Unidos y Europa, deprimieron el mercado mundial de productos agropecuarios, con el consiguiente deterioro de sus precios, cuando la producción argentina llegaba al auge del ciclo

futuros aumentos de valor; el impuesto sobre los terrenos sin ninguna aplicación de trabajo o capital.

⁴ El pedido de la Cámara de los Comunes al Primer Ministro, en 1911, establece: a) hacer que el valor territorial soporte las contribuciones públicas, b) librar a la industria del monopolio y la carga de los tributos, c) completar la política del libre cambio.

⁵ Alemania implantó a nivel comunal en 1913 en más de 900 municipios, el impuesto sobre el valor de la tierra libre de mejoras.

Italia adoptó el sistema en 1886; lo repitió y reformó en 1932 y finalmente volvió a utilizarlo en 1942.

En Australia el impuesto rige desde hace más de 100 años en los tres niveles (nacional, provincial y municipal). En 1952, el Gobierno nacional cedió este gravamen a los estados provinciales. En Canadá este impuesto es municipal.

Brasil promulgó en 1964 el Estatuto de la Tierra, creando el Instituto Brasileño de la Reforma Agraria (IBRA) y transfiriendo al Gobierno federal la recaudación procedente del impuesto a la propiedad rural. (Comienza su expansión industrial.)

Como casi todos los países de América Latina, Guatemala, Costa Rica y Uruguay aplican el impuesto desde hace años.

¹ Se tratan las referencias tenidas como más significativas.

² Este fundamento de la utilidad social, que se apoya en el carácter material y esencial de la propiedad, está en oposición con la antigua teoría que proclamaba la propiedad superior y universal del rey sobre todas las tierras. En esta forma, se protegía la propiedad particular contra el dominio real.

³ Se trata del presupuesto nacional de 1909 en el que se fijaron tres etapas: la imposición sobre el valor del suelo libre de mejoras, de percepción provisional sobre la valuación existente; el gravamen sobre los

productivo. Por su parte, los precios industriales se deterioraron a un ritmo más lento.

Como respuesta a las medidas adoptadas en el orden internacional, se implantó en el ámbito interno (entre otras medidas), el control de cambios en 1931, que afectó seriamente al sector agropecuario y favoreció al incipiente sector industrial, ya que su instrumentación facilitó la introducción de equipos e insumos, desalentó la importación de productos fabricados en el país y acentuó la protección por el tipo de cambio "infravaluado".

Se pusieron en práctica medidas tendientes a que se recuperase el sector agropecuario, principalmente en función de productos con posibilidades de industrialización.

Por otra parte, nuevas corrientes inmigratorias anteriores a la segunda guerra mundial, incorporaron al país empresarios y obreros especializados, dando lugar a las industrias textil, metálgica, alimentaria, del papel y de la construcción. Los capitales extranjeros que hasta ese momento estaban en los transportes, los frigoríficos, el comercio, la banca y los seguros, se invirtieron también en la industria manufacturera, agregando nuevos intereses proteccionistas.

La política económica que se ha delineado fue instrumentada por un grupo social muy restringido, que tomaba como pautas de valor del origen, la situación familiar y las relaciones personales; tenía una visión "europeizada" que lo llevaba a admirar la cultura francesa, la economía británica y la organización militar alemana.

Se trataba del grupo conservador más cohesionado, de una élite gobernante que estaba constituida por directivos de la Sociedad Rural, ligados a los capitales extranjeros, pertenecientes a su vez al sector agroexportador.

La Unión Industrial que agrupaba a las empresas industriales de Buenos Aires, no tenía participación real como grupo de poder.

Los sindicatos, con muy poca cohesión interna y escasa representación parlamentaria, lograron reducidos progresos mediante procesos muy lentos.

2.2.2 Segunda etapa: 1943 a 1955

Durante la segunda guerra mundial se intensificó el proceso industrial con la demanda de insumos que antes se importaban, continuándose la política de sustitución de importaciones.

La protección efectiva sobre el valor agregado por el sector industrial resultaba excesiva, permitiéndole a éste financiar costos "inflados" con ganancias considerables. Toda la economía se resintió: altos precios que deprimieron las actividades primarias; aceleramiento del desarrollo urbano mediante la migración de la población rural a los focos industrializados. Por esto último se agregó demanda energética superior a la normal, se desatendió la industria pesada y se desencadenaron procesos inflacionarios.

Las consecuencias para el sector agropecuario fueron negativas: cierre de los mercados internacionales, limitación de las

áreas sembradas y acumulación de saldos exportables cuyo empleo fue estimulado por el Gobierno. Aumentaron las existencias ovinas y bovinas. El agro resultó afectado por la descapitalización del campo, el retraso de la mecanización y el alto precio de los equipos productivos, antes importados, y que ya producía la industria nacional.

Este proceso de posguerra no permitió que el sector rural se adaptase a la creciente demanda internacional de productos agropecuarios a precios remunerativos. Al mismo tiempo, la política económica no se modificó y continuó desalentando al sector, cediendo mercados y eliminando incentivos a la producción.

Los terrenos rurales se transformaron en una inversión segura, fuente de ganancias especulativas por efectos de la inflación. Vastas zonas dedicadas al cultivo se dedicaron a la práctica de la ganadería extensiva, que requiere menor uso de mano de obra y de bienes de capital, dando lugar a un aumento de las existencias ganaderas. Decayeron las exportaciones y aumentó el consumo interno debido a la concentración poblacional en las grandes urbes.

El sector industrial, integrado principalmente por la industria liviana, demandó equipos y materias primas importadas, cuyo ingreso al país se vio dificultado por factores exógenos, reflejados en la escasez de reservas monetarias y el agotamiento de los créditos externos. Por otra parte, al estar formado por gran cantidad de empresas pequeñas y medianas, y pocas grandes, el sector careció de la especialización necesaria para el desarrollo técnico. Esa situación inconveniente se agravó por el nivel obsoleto de los equipos existentes, mientras que los avances tecnológicos de los otros países se desarrollaban a un ritmo cada vez mayor.

Antes de 1955, se intentó (debido a la presión industrial sobre la balanza de pagos, el elevado nivel de precios, la descapitalización por inflación y la falta de integración industrial) modificar la política económica impulsando el aumento de la productividad, el ahorro y la inversión y mediante programas siderúrgicos y de construcción de automotores y tractores, con afluencia de capital extranjero.

En este lapso cambió la estructura de poder. El grupo gobernante tenía el apoyo del sector obrero, fundamentalmente, con participación de un gran porcentaje de la clase media, de los pequeños y medianos empresarios y de otros sectores en menor medida. Este respaldo, si bien confuso en un primer momento, logró más tarde cohesionarse en función del nuevo movimiento.

La sociedad rural perduró. Algunos de sus miembros mantuvieron relaciones con el grupo gobernante y fueron marginados automáticamente, por separarse de la línea política de este grupo terrateniente.

El sector industrial cobró impulso por intermedio de la Confederación General Económica (CGE), que agrupaba a la Federación de la Industria, la Federación del Comercio y la Federación de la Producción. En ella prevalecían las nuevas sociedades anónimas de capital diluido, pequeñas y medianas empresas. Representaban al interior del país y hacían frente a la Unión Industrial, defensora de las grandes empresas bonaerenses

y extranjeras. Esta última se oponía a la política vigente, sustentando una línea económica liberal-ortodoxa.

El apoyo brindado al sector industrial no logró la cohesión suficiente. Sus intervenciones no fueron de tipo político; se defendían los intereses del sector y ello se tradujo en incentivos a la industria.

Los sindicatos se organizaron y agruparon en la Confederación General del Trabajo, convirtiéndose en factores de poder. En cierto modo limitado lograron participar en las decisiones, ya que permanecieron subordinados a la dirección del movimiento.

Fue un período de participación popular en la estructura gobernante.

2.2.3 Tercera etapa: 1955 en adelante

En esta etapa, se produjo una reorientación en la política económica de ambos sectores: el agropecuario ha recibido aliento con mejores precios, aumentando la superficie sembrada y la producción y extinguiendo existencias de ganado en favor de las exportaciones. Se han utilizado precios mínimos para los granos, tipos de cambio múltiples, aforos y otras medidas adoptadas por el Estado.

En lo industrial, se abrió el reequipamiento con base en créditos de proveedores, regímenes propios para determinadas industrias pesadas y diversas petroquímicas. El capital extranjero ha previsto de fondos, equipos y tecnología a la industria manufacturera. Se han aplicado los gravámenes de importación como instrumentos reguladores, además de los recargos de cambio para las importaciones competitivas y los insumos.

En la década de los sesenta, la industria se expandió, diversificó e integró (con acentuados recesos financieros en cada crisis cambiaria y recesión económica), ayudando en cierto grado a la concentración industrial a nivel de medianas empresas. La participación del sector en las exportaciones se incrementó, sobre todo al área de la ALALC.

Ha persistido el problema urbano, originado por la expansión industrial, y se manifiesta en las grandes concentraciones y el aumento de la marginación, con migración rural y mayores requerimientos de capacitación técnica.

En cambio, la agricultura ha reconstituido, al unificarse el mercado de cambios en 1958, sus existencias ganaderas, aunque no llega todavía a obtener producciones similares a las registradas anteriormente. Las retenciones a las exportaciones y los recargos de las importaciones han hecho disminuir sus ingresos en favor del sector industrial, a la vez que los estímulos fiscales provocaron una mecanización acelerada con tractores y automotores de producción nacional, con escasa difusión de las innovaciones tecnológicas rurales.

Se registraron variaciones con tipos de cambio sobrevaluados, retenciones, derechos de exportación, gravámenes de todo tipo (impuesto a las ventas, contribución inmobiliaria, actividades lucrativas, tasas municipales, impuesto a las tierras aptas para la explotación agropecuaria), precios máximos y cargas sociales.

Posteriormente, se han difundido mejoras tecnológicas a través del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y

la Confederación Rural de Empresarios Agropecuarios (CREA), desapareció la congelación de arrendamientos, se eliminaron algunas restricciones laborales y se ha fortalecido la infraestructura.

El desarrollo futuro de ambos sectores se programa en el Plan Trienal 1974/77.⁶

En esta última etapa son varios los grupos de poder que, representados en los sucesivos grupos gobernantes, han dado una pauta de los avances y retrocesos de uno y otro sector. En general, los miembros de la tradicional Sociedad Rural han vuelto a ocupar posiciones, junto a hombres de empresas nacionales y extranjeras. Durante algunos gobiernos, los primeros han tenido mayor influencia, mientras que en otros, los segundos son los que han logrado la supremacía. Con todo, el fenómeno que comienza al terminar la segunda guerra mundial penetra en nuestro país: la empresa multinacional. Esta representa un poder ligado tanto a la élite conservadora, como a los hombres de empresa. Es por ello que, a pesar de actuar ambos grupos, la industria sigue con mayor participación que el agro.

En la actualidad, el equipo gobernante (de política similar a la seguida en la etapa anterior), propicia una alianza entre todos los sectores productivos, dando preponderancia a la CGE. La Unión Industrial Argentina (UIA) y la Confederación de la Industria se han unificado bajo la denominación de Confederación Industrial Argentina. Estas dos entidades, de intereses tan disímiles (la UIA exponente del desarrollo liberal de la industria y la GGI de los sectores industriales de capital nacional con intereses de sentido nacionalista), se fusionaron para adherirse a la Confederación General Económica.

Los sindicatos, luego de ser intervenidos, se han reagrupado lentamente, recuperando más tarde sus personerías jurídicas, hasta llegar a ocupar parte del poder.

La conclusión a que puede llegarse es que el grupo perteneciente a la Sociedad Rural y, en general, todo el sector agropecuario, ha perdido poder paulatinamente durante las tres etapas analizadas. Esto se refleja en parte en medidas impositivas, tales como la implantación del impuesto a las tierras aptas, primero, y luego del impuesto a la renta normal potencial, que si bien no revisten las características drásticas de una reforma agraria, mediante la vía impositiva, sí significan una transformación de la tenencia de la tierra y, con otras medidas, una transferencia progresiva del ingreso del sector agropecuario a los otros sectores económicos.⁷

⁶ Con los siguientes objetivos: respecto al agro: "a) iniciar una vigorosa política tendiente a obtener aumentos sustanciales en la producción; b) mejorar significativamente la distribución de ingresos en el sector y redistribuir regionalmente la producción y el ingreso agropecuario; c) promover el acceso a los medios de producción de los auténticos productores agropecuarios; d) aumentar el grado de participación de la población rural en el proceso de desarrollo político, económico y social".

El programa de acción a corto, mediano y largo plazo abarca: "régimen de la tierra, política de ingreso, sistema de comercialización, política impositiva, política crediticia, seguro agrícola integral, desarrollo tecnológico, diversificación de áreas y producciones, desarrollo social y liberación del minifundio".

Con respecto al sector industrial, el Plan "tiene como objetivos fundamentales quebrar los estrangulamientos que han afectado su desarrollo, y corregir las deformaciones de la estructura productiva".

⁷ Puede observarse en el cuadro 1 el decrecimiento progresivo de la participación del agro.

Esquemático así el marco referencial, importa destacar la operatividad de la empresa multinacional como elemento dinamizador del proceso.

CUADRO 1

Participación de los sectores agropecuario e industrial en el producto bruto interno. (A precios constantes de 1960) (Millones de pesos argentinos)

Años	PBI	Sector		Sector	
		Ag.	%	Ind.	%
1930-34*	5 097	1 279	25.9	1 239	24.3
1935-39*	5 985	1 456	24.3	1 619	27.4
1940-44*	6 910	1 707	24.6	1 904	27.5
1945-49*	8 581	1 592	18.5	2 627	30.6
1950	6 886	1 243	18.0	1 924	27.9
1955	7 981	1 541	19.3	2 333	29.2
1960	9 249	1 537	16.6	2 878	31.1
1965	11 456	1 834	16.0	3 879	33.8
1970	15 246	1 939	12.7	4 934	32.3
1972	16 377	1 738	10.6	5 675	34.6

* Las cifras corresponden al promedio anual del quinquenio. Por tratarse de dos fuentes distintas, es probable que difiera la metodología empleada. Con todo, la participación porcentual no se afecta significativamente. Fuente: CEPAL, *El desarrollo económico de Argentina, Chile, 1958*. BCRA: Origen del producto y distribución del ingreso, Buenos Aires, 1971.

3. RELACIONES DE DEPENDENCIA Y EMPRESAS MULTINACIONALES

La horizontalidad del proceso de la dependencia se ha visto realizada sucesivamente por distintos elementos operativos determinantes de las relaciones entre países periféricos y países centrales. El canal básico de la relación en la actualidad está constituido por la empresa multinacional, la cual conjuga en su accionar la interrelación de elementos estructurales, tanto internos como externos.

La forma institucional con que actúan estas empresas (aspecto funcional de las relaciones de dependencia) dentro de los estados naciones, se sitúa en la estructura productiva, reflejándose su acción, por efectos de la autorregulación, en las restantes estructuras componentes del sistema nacional y llegando a participar activamente en el poder.⁸

Desde el punto de vista de la transformación, las relaciones de dependencia actúan partiendo del proceso interno a través de instituciones y organismos que al accionar adecuan su funcionamiento a las grandes organizaciones internacionales reguladas por los países hegemónicos.

En Argentina, a partir de la década de los cincuenta, se opera

⁸ En la estructura de poder se distinguen el poder político, ejercido por las técnicas del derecho (político, constitucional, tributario, etc.) y el poder económico, ejercido por las técnicas de producción (tenencia de la tierra, distribución del ingreso, transferencia tecnológica en el más amplio sentido).

un cambio en el aspecto funcional de las relaciones de dependencia, con la penetración de las empresas multinacionales.⁹

La política de sustitución de importaciones permite que los sectores estratégicos de la economía (aquellos que suponen el condicionamiento de las restantes empresas) sean ocupados por las empresas multinacionales, sin provocar un cambio sustancial en la estructura de las exportaciones.¹⁰

La incorporación de la empresa multinacional tiende a polarizar el poder, antes radicado fundamentalmente en la clase terrateniente, logrando el sistema un equilibrio determinado por la capacidad respectiva de cada uno de los sectores.¹¹

Según sea el poder económico y la capacidad de negociación logrados por las empresas multinacionales, surgirán las medidas tributarias en la legislación positiva tendientes a beneficiar al sector donde ellas actúan. Históricamente se comprueba la participación de esta empresa en ambos sectores (agropecuario e industrial). La variable determinante de la preponderancia de uno sobre el otro responde a necesidades extranacionales que persigue la empresa multinacional, en procura de su objetivo: máxima tasa de promedio de beneficios a largo plazo.¹²

En su operatividad, la empresa multinacional tiende a desplazar la base que sustenta el poder de la clase terrateniente. Esto se traduce en un ataque a la tierra, realizado ya sea desde el punto de vista de la tenencia (transformación agraria: distribución, colectivización) ya desde el de la distribución de la renta (sistema tributario).

Este es el caso del impuesto a la tierra que, si bien no es una reforma agraria conforme al concepto ortodoxo, es una forma de redistribución de la renta de este sector, siempre que impida la especulación y apropiación de dicha renta. El grado de efectividad dependerá de la magnitud e incidencia del gravamen, es decir, se puede regular la velocidad del proceso que se pretenda, de acuerdo con la situación sociopolítica del país.

4. EL IMPUESTO A LA TIERRA

4.1 Evolución normativa

En Argentina existen antecedentes que muestran al tributo como un indicador cualitativo de cambios sociales.

El primero sobre el impuesto a la tierra data de 1901. Se propuso dicho gravamen como instrumento de política agraria, al definirse que la imposición al agro debía recaer sobre el valor social de la producción obtenida en una chacra media con las formas corrientes de explotación.

⁹ En el decenio de los treinta y anteriores, ferrocarriles y frigoríficos, compañías eléctricas y de telecomunicaciones, bancos y aseguradoras, eran los medios de la estructura dependiente.

¹⁰ Las exportaciones siguen con estructura similar a la tradicional, compuesta principalmente por productos primarios de baja elasticidad ingreso.

¹¹ La clase terrateniente no tenía el poder, sino que, por el contrario, las empresas extranjeras explotaban toda la red de servicios que hacían a la producción de bienes primarios, ante la necesidad de importarlos. Por ello, dejan que esa clase "europeizada" dirija los destinos del país.

¹² Se ha visto en el punto 2.2 que el interés de los grupos dominantes extranjeros se ha concentrado paulatinamente en el sector industrial manufacturero restando importancia al agropecuario.

En 1917 nuevamente se trató el tema mediante un proyecto de impuesto a la renta de la tierra con una escala progresiva sobre la valuación fiscal de los predios. Dicho proyecto no tuvo eco, pues se trataba de período de pleno auge agropecuario.

Al intensificarse la influencia del sector industrial, como se ha visto,¹³ volvió a tratarse el tema en 1963, como un gravamen a la producción agropecuaria tendiente a sustituir el impuesto a la renta declarada (réditos) por otro que gravase a la renta potencial.

En el mismo año, el Consejo Federal de Inversiones y el Instituto de Investigaciones Financieras de la Confederación General Económica, en un programa conjunto para el desarrollo agropecuario e industrial, propusieron un impuesto sobre la base de la productividad relativa de la tierra, tendiente a establecer una diferencia entre cada predio y el promedio zonal.

A fines de ese año, la Secretaría de Agricultura y Ganadería publicó las "Bases que animarán la acción del Secretario de Agricultura y Ganadería en el período 1963-69", proponiendo la sustitución de los impuestos que gravaban la producción y la renta declarada por uno que gravase la renta potencial por unidad de superficie.¹⁴

En 1964 se promulgó la Ley 16656, que encomendó al Poder Ejecutivo un relevamiento catastral con vistas a establecer el gravamen a la renta normal potencial del suelo. En 1965 se presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de ley sobre renta normal potencial que fue recomendado por el Plan de Desarrollo para 1965-69 (período de auge industrial).

En 1967 se nombró una comisión especial a los efectos de legislar sobre el tema y a fines del mismo año se concretó la redacción de un anteproyecto de ley de impuesto a la renta potencial de la tierra.

Con la sanción de la ley 18033 del Impuesto Nacional de Emergencia sobre la Tierras Aptas para la Explotación Agropecuaria (ITAEA), el 30 de diciembre de 1968, culminó la primera etapa de la imposición a la renta normal potencial a la tierra.

En 1973 se sancionó la ley 20538 del Impuesto de la Renta Normal Potencial de la Tierra, que habrá de regir a partir de 1975, con una etapa intermedia de valuación en 1974.

4.2. Análisis cuantitativo de un antecedente

El análisis se efectúa con base en la experiencia recogida durante la vigencia del ITAEA a partir de 1969.

4.2.1 Recaudación

Los efectos de la aplicación del impuesto pueden observarse en los cuadros 2 y 3, donde se analizan conjuntamente con el total

de la recaudación por todos los impuestos, así como por el impuesto a los réditos.

Se ha elegido el período 1963-72, ya que el objeto del análisis es el ITAEA, del que existen cifras estadísticas disponibles para los últimos cuatro años de este lapso. Por otra parte, la mecánica del tributo mencionado lo relaciona con el impuesto a los réditos. La tendencia general de una serie de datos puede determinarse en un período de diez años, resultando así 1963 la cota inferior.

CUADRO 2

Recaudación total y montos y participaciones porcentuales del impuesto a los réditos y del ITAEA
Valores corrientes
(Miles de pesos argentinos)

Años	Total	Réditos		ITAEA	
		Pesos	%	Pesos	%
1963	1 335 434.0	294 389.5	22.0	—	—
1964	1 386 748.0	349 395.7	25.2	—	—
1965	2 417 270.0	754 137.9	31.2	—	—
1966	3 808 536.0	1 056 335.8	27.7	—	—
1967	5 103 847.2	1 411 202.3	27.6	—	—
1968	5 888 967.2	1 349 114.9	22.9	—	—
1969	6 749 346.3	1 609 809.0	23.8	193 745	2.85
1970	8 535 728.0	1 854 044.0	22.2	180 674	2.12
1971	9 761 976.0	2 211 147.0	22.7	189 602	2.00
1972	13 639 657.0	3 102 746.0	22.8	320 238	2.30

Fuente: DGI, Estadísticas 1970, 1971 y 1972.

CUADRO 3

Montos recaudados e incrementos porcentuales del total de impuestos, del impuesto a los réditos y del ITAEA
Valores constantes (1960 = 100)
(Miles de pesos argentinos)

Años	Total		Réditos		ITAEA	
	Pesos	Variación %	Pesos	Variación %	Pesos	Variación %
1964	739 852.6	0.84	163 096.7	- 12.97	—	—
1965	603 458.7	- 18.44	152 043.4	- 6.78	—	—
1966	823 320.8	36.43	256 858.9	68.93	—	—
1967	1 136 714.3	7.66	314 299.0	7.32	—	—
1968	1 184 664.5	2.42	271 397.1	- 13.66	—	—
1969	1 261 560.1	6.49	300 898.9	10.87	36 414	—
1970	1 470 808.5	16.58	327 243.1	8.75	31 775	- 12.74
1971	1 234 850.6	- 16.05	279 638.8	- 14.55	23 779	- 25.17
1972	986 808.0	- 20.09	224 479.0	- 19.73	23 169	- 2.57

Fuente: Elaboración a partir del cuadro anterior.

En el cuadro 2 se observa la participación porcentual que corresponde a los dos impuestos objeto de estudio, con respecto al total de la recaudación. Se observa que el ITAEA no tiene una participación significativa, como tampoco hace que el

¹³ Véanse puntos 2.2, y 3.

¹⁴ El doctor Dino Jarach, contratado por esa Secretaría, presentó posteriormente un estudio sobre el tema: "Bases para un sistema de imposición de las explotaciones agropecuarias según su renta normal potencial", Buenos Aires, 1963.

impuesto a los réditos incremente la suya a través de los años de vigencia de ambos.

En el cuadro 3 se presenta la tasa de crecimiento anual (incremento porcentual) de los mismos conceptos del cuadro anterior. Con excepción de 1966 (regulación impositiva que propicia el incremento de la recaudación total y del impuesto a los réditos, con tasas elevadas), los años restantes no registran incrementos regulares, ya que en algunos son positivos y en otros negativos. Durante 1969, año de aplicación del ITAEA, y durante 1970 se registran sendos incrementos que se estiman originados por este tributo. Los años 1971 y 1972, por el contrario, muestran tasas negativas de crecimiento. Por su parte, el ITAEA mantiene sus tasas de crecimiento negativas, con un mínimo en 1971 y una recuperación bastante significativa en 1972.

4.2.2 Número de inscritos

La profundidad de este análisis no alcanza los niveles deseados por no contar con la información estadística suficiente. No obstante, de los datos disponibles a partir de 1968 (véase el cuadro 4) puede inferirse que las tasas de crecimiento para el total del impuesto a los réditos son positivas, acusando un decremento paulatino hacia el año 1972, mientras que las del ITAEA no son significativas. Por otra parte, el porcentaje de inscritos que posee réditos sobre el total es muy superior al

En un análisis comparativo para el período 1968-72, de los cuadros 3 y 4, puede observarse que mientras las tasas de incremento en la recaudación son variables y negativas en los dos últimos años, las correspondientes al número de inscritos son positivas, reflejando el hecho de que a un incremento en la base de contribuyentes le corresponde un alto decremento en la recaudación.

Como conclusión previa, se puede apreciar que esta primera etapa del impuesto a la tierra no ha cumplido con las postulaciones y expectativas que llevaron a establecerlo.¹⁵

5. CONCLUSIONES

Es cierto que del análisis anterior se deduce una reducida operatividad del ITAEA respecto a la filosofía que inspiró este impuesto, tal como se refleja en los escasos montos de recaudación desde el punto de vista fiscal (a lo que se agrega el estancamiento de la participación del sector en el producto bruto interno a nivel productivo). Sin embargo se debe señalar que instrumentó toda una práctica de cambio en el sistema impositivo, tanto para el contribuyente como para el fisco y los sectores de opinión.

Esta práctica fue posible debido a la pérdida relativa de posiciones en la relaciones de poder del sector agrario, frente al industrial.¹⁶

CUADRO 4

Número de inscritos: participación e incrementos porcentuales sobre el total del impuesto a los réditos y del ITAEA (Cifras al mes de diciembre de cada año)

Años	Total		Réditos			ITAEA		
	Número	Variación %	Número	Variación %	% s/T	Número	Variación %	% s/T
1968	1 490 010		1 365 015		91.55			
1969	2 057 471	38.00	1 455 735	10.66	70.75	367 849		17.87
1970	2 251 939	10.95	1 626 016	11.16	72.20	362 869	- 0.83	16.11
1971	2 354 180	4.54	1 694 891	4.23	71.99	365 939	8.84	15.54
1972	2 531 647	3.29	1 759 274	3.79	77.65	363 624	- 0.64	14.97

Fuente: DGI, Estadísticas 1970, 1971 y 1972.

porcentaje de la recaudación. Lo mismo ocurre con el ITAEA. Además, el decremento en la participación del impuesto a los réditos sobre el total, producido de 1968 a 1969, es factible que obedezca al hecho de que si el número de inscritos en el total de impuestos tiene un ritmo constante de crecimiento, la implantación de un nuevo impuesto hace que la participación porcentual de los restantes decrezca.

La participación porcentual de réditos sobre el total de la recaudación avalaría la hipótesis de crecimiento casi constante en los años anteriores a 1968

¹⁵ El informe ministerial sobre el tributo expresaba: "responde a la necesidad de vincular fuentes de tributación con las exigencias de modernización de eficiencia que la economía argentina requiere, mejorando al mismo tiempo en forma significativa la captación de recursos fiscales, integrando eficazmente al sector agropecuario en el sistema rentístico nacional".

¹⁶ Esto se corrobora con los siguientes indicadores, cuyo análisis no corresponde realizar en el presente trabajo: a) baja tasa de crecimiento demográfico (similar a los países muy industrializados); b) poco cambio en la participación del sector agropecuario en el PBI; c) incremento de la marginación urbana; d) desigual distribución del ingreso (rural menor que urbano) y e) dualidad que la estructura productiva argentina aún conserva.

El elemento catalizador de este proceso es la empresa multinacional que, una vez instalada en el sector industrial, extiende su acción al agropecuario, como forma operativa, a fin de incrementar la demanda de sus productos (*know-how*, tecnología, maquinarias y equipos, fertilizantes, etc.).

Este accionar, si bien en apariencia responde a necesidades reales del agro, entraña de por sí incorporar un mayor nivel tecnológico al suelo. Así, dado el objetivo de mayor productividad, indirectamente se responde a los objetivos de estas empresas (mayor beneficio).

De este modo, el impuesto a la renta normal potencial de la tierra constituirá un elemento dinámico que inducirá al sector, desde el punto de vista interno, a producir más, lo cual significará un mayor consumo de tecnología. Por el contrario, desde el punto de vista externo, propiciará mayor venta de la misma mediante pagos y transferencias al exterior, con los conocidos inconvenientes en la balanza de pagos.

En la estructura de poder actual, el fortalecimiento de la empresa multinacional, ubicada en el sector industrial, supone de por sí un debilitamiento del sector agropecuario. Este mayor poder se refleja en la capacidad financiera y de negociación así como en la ingerencia en los dos sectores, con mayor participación en la estructura económica nacional.

6. INFERENCIAS

Es probable que la multiplicidad de tributos responda a los distintos grupos sociales, los cuales en sus relaciones en procura del poder establecen elementos operativos para un equilibrio que responde a sus intereses. Así, presionan y conceden, siendo el tributo, desde el ángulo fiscal, una consecuencia del movimiento cíclico hacia el poder, que refleja las fuerzas de las fracciones predominantes en este punto de equilibrio en el tiempo.

Si se considera la oportunidad y ubicación de este tributo, deberá apartarse del criterio ortodoxo y se realizará en función del momento histórico que vive la estructura de poder.

Otro tanto será con respecto al criterio adoptado para los sistemas históricos y racionales de tributación. Si bien el sistema argentino es histórico, pareciera que existe una tendencia de transformarlo en un sistema racional, fundándose en el tributo que se estudia. Se infiere que no es tal la situación ni la tendencia.

Se ha observado que los países coloniales heredan un sistema estructurado conforme a los requerimientos de la metrópoli. Estos países independizados estructuran sus sistemas económicos según las necesidades de los países hegemónicos, como respuesta que se da a través de las empresas multinacionales (elemento operativo en las relaciones de dependencia). Actualmente, como en los primeros días de su independencia, los países subdesarrollados responden en la horizontalidad del proceso a los países dominantes, en tanto que la verticalidad del mismo constituye un indicador de cambio en la estructura de poder interna, que a su vez, en gran parte de los casos, responde a la estructura externa.

No se reflexiona sobre la eficiencia y productividad de los

nuevos criterios de explotación, que han de ponerse en práctica en cumplimiento de los objetivos de la imposición, sin dejar de señalar que esta mayor productividad no escaparía a mayores niveles de tecnología, lo que entraña a su vez una nueva práctica y concepción empresariales en el agro.

Este incremento de la productividad y de la eficiencia está en función directa de la incorporación de más tecnología al suelo (entendiendo por ésta no sólo la mecanización, sino también la tipificación de semillas, germicidas, fertilizantes, capacitación técnica, asistencia técnica, etc.), lo que exige llevar a efecto toda una política que posibilite este incremento desde el punto de vista crediticio legal. Es decir, esta mayor inversión requiere por parte del inversionista un régimen de tenencia de la tierra justo y fundamentalmente seguro (sobre todo para el arrendatario) y una estabilidad política para el sector que respalde el riesgo de la inversión y garantice, dentro de lo posible, la rentabilidad de la misma.

En caso contrario se transformaría en un costo que el productor, arrendatario o propietario trataría de superar debido al efecto ingreso, o sería un incentivo a la venta de las extensiones pequeñas y desalentaría en cambio al productor arrendatario.

La idea de la transformación agraria se debilita, ya que la distribución más igualitaria de la tierra no parece ser, a la luz de las experiencias de otros países, una garantía segura y permanente de estabilidad política. Al parecer, lo importante para dicha estabilidad es la distribución de la renta, así como las posibilidades de acceso a la tierra. Debido a esto se ha puesto más atención en otros sistemas (enfiteusis, arrendamientos estatales e impuestos a la tierra) con el objeto de obstaculizar el nacimiento de una nueva clase terrateniente.

Es probable que el curso del proceso haya variado las formas de este objetivo y actualmente se trate de entregar a corporaciones nacionales la explotación de esta tierra (que el Estado adquiriría en el caso de subalúo).

También puede ser que se trate de vigorizar a una o dos clases para desconcentrar la base del poder en procura de un mejor y más estable equilibrio.

Otra posibilidad estribaría en que el grupo de poder que determina que se siga esta vía de ejecución (práctica del impuesto) sea el destinatario de estas tierras en el largo plazo, lo cual ampliaría considerablemente su base dentro de la estructura de poder interna, acentuando el desequilibrio y abriendo el camino a una nueva clase agroindustrial (aristocrática) que dominaría casi la totalidad de los factores de la producción.

Otra, tal vez, podría consistir en que dicha práctica estuviese realizada por los factores de poder gobernantes, con objeto de conseguir en el largo plazo la capacidad operativa necesaria y desplazar al poder terrateniente.

Lo que queda por ver es si el proceso redundará en beneficio de las masas urbanas y rurales, o solamente en el de los sectores industrial y comercial. Todo depende de la instrumentación y de la fuerza de los sectores en pugna, así como de la lucidez de sus dirigentes.