



Anuario del Centro de Estudios Históricos «Prof. Carlos S. A. Segreti» Córdoba (Argentina), año 8, n° 8, 2008, 107-138. ISSN 1666-6836

El debate impositivo sobre el sector agropecuario argentino

Mario Lattuada*

Introducción

El tema impositivo sobre el sector agropecuario ha sido un eje a través del cual se han expresado alianzas y conflictos económicos, políticos y sociales en la Argentina de los últimos dos siglos. Este instrumento de política pública que, en su esencia, es producto y condición de la existencia misma del Estado, ha sido propuesto en diferentes momentos de la historia como una herramienta fundamental para contribuir a la construcción de un determinado modelo de país, de sector agropecuario y, aun, de estructura social. El grado de intervención que supone esta acción del Estado para modelar la sociedad, su potencialidad para una redistribución de la riqueza y las nociones de justicia y equidad de los fundamentos filosóficos e ideológicos que sustentan las diferentes propuestas han generado profundos debates y diversas prácticas sociales para promover o bloquear la materialización de esas ideas en políticas públicas efectivas. El objetivo de este trabajo es sistematizar y reconstruir ese debate sobre la tributación del sector agropecuario teniendo en cuenta algunos de sus primeros antecedentes, pero poniendo especial énfasis en el período 1950-1970. Las diferentes perspectivas sobre esta cuestión han sido elaboradas a partir de fuentes escritas editadas e inéditas centradas en las imposiciones tributarias sobre el sector agropecuario. Su tratamiento exigió una articulación con las diferentes concepciones existentes sobre el rol del Estado, el modelo de país, el papel del sector en la economía nacional y la imagen de la estructura agraria deseada, así como con el discurso y la acción colectiva de los actores públicos y privados que impulsaron las mismas. En este sentido, el debate impositivo nunca estuvo acotado a su especificidad, sino inmerso en problemáticas que lo trascendían. Estas problemáticas fueron variando con el devenir histórico, otorgando sentidos e intensidades diferentes al debate en las distintas etapas de su evolución. Por ese motivo, la investigación realizada se estructura a partir de una periodización por etapas (modelo social, productivo y fiscal) a través de las cuales se analizan las características de los instrumentos impositivos propuestos.

Antecedentes: definición de un modelo de país

El debate sobre una imposición diferencial al sector agropecuario, en particular sobre la tierra, ha sido desde sus orígenes esencialmente político. El planteo puede reconocer uno de sus orígenes en el intento de consolidación de la burguesía sobre la aristocracia feudal en la Francia del siglo XVIII, con el proyecto de Turgot de implementar un impuesto único.

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)/ Instituto de Investigaciones, Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Rosario.

El primer antecedente argentino trasladó las preocupaciones planteadas por esa problemática europea como una experiencia que debía servir para proyectar el modelo de país al que se aspiraba, el cual en esos momentos estaba en estrecha relación al tipo de estructura agraria que se conformaría. Fue Bernardino Rivadavia quien, en su *Crónica Política y Literaria de Buenos Aires de 1821*, planteó la necesidad de prever el modo de evitar los problemas surgidos en las naciones europeas, los cuales reconocían un único origen: la acumulación y monopolio de la propiedad territorial, la que no sólo podía llegar a trabar la expansión productiva del país, sino que además posibilitaba el surgimiento de una clase privilegiada, una aristocracia ociosa y corrupta, que podía abusar de la posición otorgada por el monopolio territorial para quebrar el equilibrio y estabilidad de la república. El instrumento concebido para prevenir esas consecuencias fue la Ley de Enfiteusis de 1826, por la que se prohibía la enajenación de la tierra pública y se establecía su distribución en enfiteusis por un período determinado. Por el uso de esa tierra, los productores debían pagar un canon móvil que, además de contemplar el aspecto productivo, debía ser de una magnitud que impidiera la acumulación de tierras en manos de especuladores que decidieran mantenerlas improductivas.

Uno de los principales representantes rioplatenses de la Escuela del Impuesto Único, Andrés Lamas, cuyo trabajo¹ fue publicado sólo tres años después de *Progress and Poverty* de Henry George, realizó un análisis de la ley agraria de Rivadavia y concluyó que con ella quedaba suprimida la apropiación individual de la tierra, extirpado el germen feudal que le era inherente, eliminadas las barreras que entorpecían el movimiento de la industria y del comercio y sustituidos los impuestos diversos y desiguales que existían por la renta, que sería la única del Estado. Éste habría sido un objetivo explícito de Rivadavia, partidario de suprimir los ingresos de las aduanas y reemplazarlos por los originados en este tributo.

Esta línea de pensamiento continuó su desarrollo con aportes y modificaciones durante todo el período de definición y consolidación del modelo agroexportador primario, pero sin alcanzar una expresión en la legislación positiva.² Esteban Echeverría sostuvo su preferencia por los impuestos sobre la tierra en lugar de los que gravaban las importaciones y exportaciones y llegó a proponer una división de la provincia de Buenos Aires según las diferentes aptitudes de sus tierras a partir de las cuales pudiera establecerse un impuesto sobre el valor intrínseco de la propiedad. En 1896 se presentó un nuevo proyecto que proponía un tributo progresivo sobre las tierras ociosas o no explotadas con superficies mayores a las 10.000 hectáreas. En 1917, Juan B. Justo, un crítico del sistema rentístico imperante, presentó al Congreso nacional una propuesta de impuesto a la renta con una escala progresiva del 1 al 25%, estimada en base a las valuaciones fiscales de los predios.

En síntesis, en esta etapa en que la definición y consolidación de un modelo de país y de estructura agraria forman el núcleo temático de la discusión, los sostenedores del Impuesto Único lo consideraban un factor decisivo para alcanzar ese ideal. En esta etapa de los comienzos de la organización nacional ya se presentaban todos los ingredientes para la conformación de una serie de imágenes y oposiciones que marcarían el futuro debate impositivo. Ellas giraron en torno a la tierra y su usufructo en forma individual o social; a la imposición diferencial a la tierra

¹ Andrés LAMAS, *Rivadavia y la legislación de tierras públicas*, Buenos Aires, Ediciones Populares, 1882.

² IADE, «El impuesto como impulsor de la actividad agropecuaria», *Realidad Económica*, núm. 59, 1984, pp. 39-57; Eugenio CORRADINI, «La imposición a la tierra en la República Argentina», *La Información*, t. XXXV, febrero 1977, pp. 185-206.

para desarrollar la industria y el comercio; a los terratenientes como una clase privilegiada y ociosa que controlaba el poder político; y a la gran propiedad como sinónimo de ganadería, de explotación extensiva, de especulación e improductividad, de escollo a la inmigración, al asentamiento y al aumento de la población; en síntesis, de obstáculo a la idea de progreso frente a las virtudes de la pequeña explotación. Y con ellas, el surgimiento de propuestas de un impuesto único que grave al sector agropecuario, las sucesivas aproximaciones a un gravamen sobre las tierras de acuerdo a las aptitudes zonales o productivas, la necesidad de establecer tasas de una magnitud considerable que impidiera la tenencia especulativa de la tierra, y la progresividad de la contribución.

Crisis del modelo agroexportador y su manifestación como problema social (1930-1950)

Esta etapa está signada por la crisis del modelo de expansión agropecuaria pampeana y de la economía nacional a partir de causas internas, como la ocupación total de la frontera agropecuaria pampeana para la producción de carnes y cereales, y externas, a partir de la crisis económica internacional y los conflictos bélicos mundiales. Sus consecuencias económicas y sociales exigieron una creciente intervención del Estado en la economía y la sociedad, iniciada por los gobiernos liberal-conservadores y consolidada a partir de la revolución de 1943.

Este accionar tuvo sus primeras manifestaciones en el sector agropecuario a través de la sanción del Impuesto a los Réditos (1932), que gravaba con el 6% los ingresos provenientes de la tierra y los valores mobiliarios, mientras que se reducía al 5% para el comercio y la industria y al 4% para el trabajo. Sin embargo, para el primer caso se contemplaba una reducción al 3% cuando los ingresos provinieran de la explotación directa realizada por sus propietarios. Luego se profundizó con la creación de las Juntas Nacionales de Carnes y de Granos (1933), la sanción de la ley de colonización 12.636 (1940) y el establecimiento de una prórroga en los contratos de arrendamientos (1942).

Esas medidas reflejaban una nueva concepción sobre el rol del Estado, así como una intervención orientada a resolver los efectos sociales de la crisis del modelo que, por ese entonces, se concebía como coyuntural. Leyes como la de colonización de 1940, o la suspensión de desalojos en 1942, no plantearon resolver problemas económicos o productivos del sector, sino aquellos surgidos de la estructura de la tenencia y la inestabilidad de los sectores arrendatarios. A tal punto la cuestión productiva estaba dissociada de la social, que las tierras que podían afectarse en las expropiaciones para ser usadas en la colonización estatal no necesariamente tenían que estar irracionalmente explotadas si superaban las 2.000 hectáreas.³ Un criterio que desaparecería en las posteriores modificaciones de la ley.

La cuestión social rural, cuya principal expresión era la situación de los arrendatarios y de la mano de obra rural, ocupó un lugar central en la política agraria del primer gobierno peronista. La intervención estatal a través del monopolio del comercio exterior, del control de precios, de la reglamentación de las relaciones de producción y de la política de expropiación y colonización, consolidaron el nuevo rol del Estado y su estrategia de intervención directa sobre la sociedad y el mercado como un factor estructural del sistema.

³ Bernardino HORNE, Hacia una democracia social agraria, Buenos Aires, Editora Social Agraria, 1962.

En este marco, el instrumento impositivo tuvo lugar destacado sólo a nivel de propuestas -no de implementación-, como una herramienta de segundo orden, complementaria de la expropiación y colonización, con el objetivo de forzar la colonización privada, el trabajo directo de los propietarios sobre las explotaciones y evitar el mantenimiento de tierras ociosas. El Primer Plan Quinquenal de 1947 es un buen ejemplo de ese criterio. Proponía un recargo del impuesto a la tierra en aquellos casos en que no fuese trabajada por sus propietarios, además de impuestos progresivos a los latifundios, que podían disminuir en el caso de que los propietarios adoptaran planes de colonización privados, subdividiendo sus tierras, con características similares a los planes estatales. Este impuesto a los latifundios, definidos por el plan como toda extensión superior a las 700 hectáreas, era considerado una medida previa a la solución de fondo, que se aplicaría a aquellos propietarios que no tuvieran en producción al menos las dos terceras partes de sus tierras mientras duraba su proceso de expropiación.⁴

La problemática principal del sector pasaba por ejes sociales y redistributivos antes que productivos y la noción de latifundio se asociaba a determinada extensión de tierra en propiedad sin asociación alguna a conceptos como explotación racional, productividad o eficiencia. El instrumento impositivo se encontraba aún en un plano secundario respecto de instrumentos más directos que caracterizaron la acción agraria del Estado para la época, como la expropiación y la colonización. No obstante, la mayor intervención estatal en la economía y la sociedad y la posibilidad de reemplazar los mecanismos de acción directos y compulsivos por instrumentos indirectos, como los impuestos, sirvieron de antecedentes para la etapa posterior, donde las propuestas se hicieron más complejas en un debate impositivo rural que alcanzó su mayor nivel de desarrollo e intensidad.

Estancamiento y productividad (1950-1975)

La etapa que denominamos «estancamiento y productividad» se caracterizó por una problemática común y aglutinante del debate: la crisis de la economía argentina era consecuencia directa o indirecta del estancamiento de la producción agropecuaria pampeana y su reversión requería una respuesta inmediata del sector agropecuario aumentando la productividad y los volúmenes globales de producción. A diferencia de la etapa anterior, el problema ahora se ubicaba en un plano preponderantemente económico, mientras que los conflictos políticos y sociales eran concebidos como una consecuencia más o menos directa de aquél.

Esta etapa fue la más extensa, compleja y variada en la utilización de los diversos instrumentos económicos empleados por el Estado para intentar resolverla. Por una parte, debido a la extensión temporal, por otra, por la diversidad de instrumentos que fue construyendo e incorporando el Estado para una intervención más indirecta sobre una economía y una sociedad más complejas.

Las posiciones que participaron del debate principal coincidían en el problema y la solución pero divergían significativamente en cuanto a las causas que lo originaron y, por lo tanto, en los instrumentos que debían priorizarse para arribar a la solución. En este debate se

⁴ Mario LATTUADA, La política agraria peronista (1943-1983), Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 2 tomos, 1986, pp. 130-131.

enmarcó la cuestión impositiva y llegó en algún momento a ser un referente central del debate general.

La necesidad de identificar las posiciones participantes del debate en relación con las políticas impositivas adoptadas por los diferentes gobiernos y reconstruir el proceso de desarrollo del mismo ha requerido tanto de una revisión crítica de las características de los instrumentos impositivos empleados como de su exposición a partir de una subdivisión en varios períodos con el objeto de facilitar su comprensión.

Período 1950-1955

El retroceso de la producción agropecuaria desde fines de la década del '30 y la crisis del sector externo de la economía llevaron a un replanteo de la política peronista hacia el sector agropecuario y a cambios fundamentales en las concepciones que sobre él se tenían, las que se reflejaron en el texto del Segundo Plan Quinquenal de Gobierno de 1953. En el Plan se establecía como objetivo fundamental de la acción agraria la obtención de «una máxima y mejor producción que satisfaga el consumo interno y proporcione convenientes saldos exportables», para lo cual el Estado debía intervenir en el ordenamiento del sector a través de dos instrumentos principales, la política crediticia y la política impositiva. La política impositiva, según el mismo Plan, se «orientará en el sentido de gravar más onerosamente las tierras inexploradas o que lo sean en forma deficiente. En consecuencia atenderá no sólo a la renta real, sino también a la renta potencial de acuerdo a índices mínimos de productividad.»⁵

En este sentido, la política impositiva tenía reservado un papel central en el caso de haber sido implementada para lograr el objetivo propuesto en los discursos: «Primero explotemos toda la tierra aunque sea irracionalmente y después, en el segundo momento vamos a apretar tornillito por tornillito para hacerla rendir todo lo que deba rendir.»⁶ En este mismo mensaje, en el cual Perón explicaba a los agricultores el sentido de la política agraria del Segundo Plan Quinquenal, se exponía el cambio de concepción sobre el sector agropecuario. La problemática era desplazada desde lo social -antes expresado en «el acceso de la tierra para quien la trabaja»- a un nivel centralmente económico-productivo: «el latifundio no se califica por el número de hectáreas o la extensión de la tierra que se hace producir, el latifundio se califica por la cantidad de hectáreas, aunque sean pocas, que son improductivas. Dios nos libre si fuéramos tan cortos de entendimiento que nos lanzáramos a la destrucción de las grandes explotaciones.»⁷ El problema se centralizaba en la tierra fiscal improductiva, considerándola el principal latifundio, y en el minifundio antieconómico. En forma coherente con esta posición, la ley de colonización sancionada en 1954 (nº 14.392) eliminó la cláusula por la que su predecesora de 1940 (nº 12.636) establecía que toda propiedad de más de 2.000 hectáreas podía ser expropiada, estuviese o no racionalmente explotada.⁸

⁵ SUBSECRETARÍA DE INFORMACIONES, Segundo Plan Quinquenal 1953-1957, Presidencia de la Nación, Argentina, 1953, pp. 260-261

⁶ Mensaje a los Agricultores de Juan Domingo Perón el 11 de junio de 1953, Hechos e Ideas, t. XXV, pp. 103-116.

⁷ Ibid.

⁸ Mario LATTUADA, La política agraria... cit., 1986, pp. 144-161.

Más allá de la letra del Segundo Plan Quinquenal y las palabras de los discursos, el instrumento impositivo propuesto no fue sancionado durante el gobierno peronista. En su lugar fueron utilizados los instrumentos crediticios, mejorados los precios relativos y fortalecida la asistencia estatal para acceder a insumos. A nivel impositivo las reformas principales pueden encontrarse en las provincias. La provincia de Buenos Aires en 1948 creó el Impuesto a las Actividades Lucrativas, en el cual quedaron eximidas las explotaciones agropecuarias. Pero se dictó en 1954 la ley 5.738 que establecía un régimen catastral para el Impuesto Inmobiliario sumamente adelantado para la época, por el que la valuación de la tierra rural se determinaba como un promedio entre el valor venal, según las estadísticas de los precios de las ventas verificadas en cada partido en el quinquenio anterior a la valuación, y la capitalización de una renta normal potencial de la tierra estimada.⁹ A pesar de no haber sido sancionada como ley, la propuesta impositiva de este período será considerada el primer antecedente concreto del Impuesto a la Renta Normal Potencial de la Tierra.¹⁰

Período 1956-1962

Ante la continuidad de la imagen de estancamiento sectorial¹¹ se plantearon dos interpretaciones sobre sus causas y dos propuestas confrontadas para su resolución. Una tuvo expresión a nivel nacional y la otra se manifestó en la acción de algunos gobiernos provinciales, donde el caso más destacado fue el de la provincia de Buenos Aires durante la gobernación de Oscar Alende.

Nacional

Tras el derrocamiento del peronismo, los sectores que se hicieron cargo del Estado entre 1956-1958 (Revolución Libertadora) y 1962-1963 (presidencia de José María Guido), consideraron que la crisis de la economía argentina y el estancamiento del sector agropecuario eran producto de las deficiencias de la política económica de aquel gobierno. Sostenían que la política seguida entre 1946 y 1955 había desalentado la producción agropecuaria a través de la centralización y estatización de la economía, la disminución de los ingresos del sector en beneficio del Estado, de la industria y del consumidor, conduciendo al sector a la descapitalización y a insignificantes niveles de mecanización y tecnificación.¹²

La solución propuesta era la modernización y expansión de la agricultura y ganadería sobre la base de una tecnificación intensiva que posibilitara el aumento de los rendimientos.

⁹ Dino JARACH, Bases para un sistema de imposición de las explotaciones agropecuarias según su renta normal potencial, Buenos Aires, 1963, pp. 110-111.

¹⁰ Eugenio CORRADINI, «La imposición...» cit.; Edith OBSCHATKO, Tributación del sector agropecuario argentino, Buenos Aires, Evaluación y Alternativas, Fundeco, 1982; IADE, «El impuesto...» cit.

¹¹ Esta imagen social del estancamiento continuó presente hasta bien entrada la década de 1980, aun siendo un hecho objetivo que la producción agropecuaria había iniciado su proceso de recuperación a partir de 1954, como lo demostraron Barsky y Pucciarelli, aunque a un ritmo relativamente lento pero continuo que era insuficiente a los requerimientos del sistema económico. Osvaldo BARSKY y Alfredo PUCCIARELLI, El agro pampeano. El fin de un período, Buenos Aires, FLACSO-UBA, 1997.

¹² José Alfredo MARTINEZ DE HOZ, «La reforma agraria y la explotación agropecuaria en la región pampeana argentina», Revista Jurídica de Buenos Aires, Buenos Aires, t. I, 1963, pp. 37-74.

Esto sólo era posible asegurando al productor agropecuario una rentabilidad adecuada, a través de la percepción de los precios internacionales y el acceso a los insumos necesarios, como así también el apoyo técnico por parte del Estado, con la creación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria en 1956 y el surgimiento de grupos privados como los Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola.

En esta propuesta, donde la política de precios y los estímulos económicos serían el motor principal del cambio buscado, la política impositiva contribuiría disminuyendo las tasas que gravaban las máquinas y los insumos importados, adoptándose un sistema de desgravaciones impositivas sobre el pago del Impuesto a los Réditos, y asegurando un tipo de cambio único y real que no actuara con efecto impositivo sobre el sector.¹³

Esta posición se fortaleció con la publicación, a mediados de la década del '50, del informe de la CEPAL sobre El desarrollo económico de la Argentina, el cual destacaba la importancia de las grandes explotaciones para el desarrollo del sector agropecuario. Esta posición fue retomada por José Alfredo Martínez de Hoz (h)¹⁴ para quien:

«desde el punto de vista de la conveniencia económica del país, no habría objeciones serias que oponer a las grandes explotaciones que están racionalmente administradas, entendiéndose por tales las adecuadamente capitalizadas y técnicamente conducidas, que conservan y mejoran, en profundidad y extensión, los recursos naturales disponibles y que, a la par que alcanzan altos niveles de productividad de la fuerza de trabajo empleada y del capital invertido, acusan una adecuada distribución del ingreso entre quienes participan en este proceso productor.»¹⁵

Esta posición sobre el desarrollo del sector agropecuario y la gran explotación no fue sostenida exclusivamente por los grupos liberal/ conservadores. El desarrollismo consideraba el estancamiento como producto de una deficiencia en la estructura productiva del país, coincidía con la posición anterior en que la producción agropecuaria era igual a la industrial o a la minera, y que para su desarrollo bastaba con ofrecerle la tecnología y los estímulos económicos necesarios. El desarrollismo, a través de sus principales figuras (Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio), afirmaba que las explotaciones rurales de tipo familiar eran retrógradas para el desarrollo del sector y que debían desaparecer dejando lugar a una nueva empresa agropecuaria caracterizada por la concentración de la explotación -ya no de la propiedad-, altamente tecnificada, organizada en forma administrativo-contable, donde todo su personal fuera asalariado y sin otros límites que aquellos que le exigiera su funcionamiento económico racional.¹⁶

¹³ Mario LATTUADA, Política agraria del liberalismo conservador 1946-1985, Buenos Aires, CEAL, 1987.

¹⁴ Ministro del gobierno de José María Guido (1962/63) y del «Proceso de Reorganización Nacional» (1976-1981).

¹⁵ José Alfredo MARTINEZ DE HOZ, «La reforma agraria...» cit., p. 621.

¹⁶ Arturo FRONDIZI, El problema agrario argentino, Buenos Aires, Desarrollo, 1965, pp. 12-24; Rogelio FRIGERIO, «La reforma agraria», Arturo FRONDIZI, El problema... cit., pp. 152-153. Esta posición se consolida luego que la Unión Cívica Radical Intransigente reemplazara los principios de la Declaración de Avellaneda de 1947 por los de la Declaración de Chascomús de 1960, abandonando los principios reformistas de aquella

El período en su totalidad, a pesar de la existencia de tres gobiernos diferentes, mantuvo cierta coherencia y similar concepción en materia impositiva. Se caracterizó por una política que intentó estimular la tecnificación y capitalización del sector a través de dos vías principales: precios -mediante importantes devaluaciones en los años 1955, 1958 y 1962- y desgravaciones impositivas sobre el pago de los impuestos a los réditos. A partir de 1956 comenzó un masivo proceso de desgravaciones, autorizándose deducciones del 100% sobre el costo de maquinarias y equipos agrícolas y del 10% sobre el costo de construcción de edificios utilizables con fines productivos. En 1960 se agregaron cuatro deducciones: 100% sobre las inversiones en transporte y electrificación rural, 50% sobre implantación de pasturas permanentes y 50% sobre las inversiones en viviendas rurales. En 1962 se incluyeron las deducciones del 100% sobre las inversiones en animales de raza registrados, 100% (en lugar del 50%) sobre las realizadas en viviendas rurales, 100% sobre semillas para pastura permanente, silos e inversiones en preparación de la tierra, además de un incentivo impositivo del 100% para aumentar el número de hembras de raza.¹⁷

Si bien la presión impositiva fue baja o moderada,¹⁸ las necesidades fiscales de un Estado que ni liberales ni desarrollistas pudieron reducir exigieron la aplicación de algunos instrumentos impositivos o variantes coyunturales. En 1956, por ejemplo, el impuesto a los réditos fue elevado un 20% en forma provisional, situación que se repitió entre 1962 y 1964;¹⁹ además, por decreto 11.452/62 se estableció un gravamen del 5% al valor de la producción de cereales, semillas oleaginosas, lanas, ganado bovino y ovino, como «contribución a la recuperación económica».²⁰ Por otra parte, se incrementaron los porcentajes de «gravámenes específicos» sobre el valor de las exportaciones, cuyas recaudaciones se utilizaron en los presupuestos de diversos organismos (INTA, Junta Nacional de Granos, Fondo de Construcción de Elevadores, Dirección Nacional de Vialidad, Derecho de Estadística) que, en conjunto, alcanzaban a aproximadamente el 5% del valor de los productos exportados. La contribución a la Junta Nacional de Carnes fue elevada en 1956 del 1,5% sobre las ventas de ganado para faena al 2,35%.²¹

También corresponde a este período la creación de uno de los principales instrumentos impositivos que tendrían vigencia en la mayor parte de la historia posterior hasta la actualidad. A fines de 1958 se implementaron las «retenciones» sobre los precios de venta de la producción agropecuaria exportable.²²

Provincia de Buenos Aires

¹⁷ Darrell FIENUP, Russell BRANNON y Frank FENDER, *El desarrollo agropecuario argentino*, Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1972, p. 310.

¹⁸ Raúl FIORENTINO, *La política agraria para la región pampeana*, Buenos Aires, CISEA, Documento de Trabajo núm. 5, 1984; Edith OBSCHATKO, *Tributación del sector...* cit.

¹⁹ Darrell FIENUP, Russell BRANNON y Frank FENDER, *El desarrollo...* cit., p. 311.

²⁰ Edith OBSCHATKO, *La estructura impositiva del sector agropecuario. Propuestas para un cambio*, Buenos Aires, Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación, Dirección Nacional de Economía y Sociología Rural, núm. 78, 1973, p. 8.

²¹ *Ibid.*

²² Dino JARACH, *Bases para un sistema...* cit., p. 15.

La interpretación de las causas de la situación económica general y del retroceso de la producción agropecuaria en particular fue diferente para la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) de la provincia de Buenos Aires. El gobernador Oscar Alende sostuvo, en un discurso realizado en la localidad de Rojas, su propia interpretación de la situación agraria, destacando que si bien numerosos factores externos e internos se conjugaban en la crisis del sector, el principal radicaba en la inadecuada estructura agraria. Sostenía que todos los instrumentos, económicos y financieros, para promover el desarrollo fracasarían si esa estructura no era modificada, dado que esto no sólo se justificaba desde los objetivos sociales que podían perseguirse, sino también económicos al considerar que «una colonia produce un volumen físico y valor de la producción, como mínimo, el triple de la estancia original», y que la situación de los arrendatarios y aparceros dificultaba la capitalización. Alende fundamentaba su posición en el mismo informe de la CEPAL que los sectores conservadores utilizaban para la defensa de la gran explotación; pero, a diferencia de aquellos, citaba el párrafo que continuaba a la ponderación de los valores de una gran explotación altamente tecnificada y capitalizada, donde se reconocía que «sin embargo se tiene la impresión de que son contadas las grandes explotaciones que cumplen con la mayoría de los requisitos anotados.»²³

La solución propuesta por el gobernador consistía en la realización de expropiaciones y colonización de unas 500.000 hectáreas de tierras de propiedad privada. Éstas serían afectadas de acuerdo a la aplicación de un índice establecido en base a indicadores económicos, como el grado de intensidad de la producción y la superficie del inmueble, como extraeconómicos, tales como la residencia del propietario. El proyecto reconocía sus fundamentos teóricos en la definición de «Reforma Agraria» realizada por la Conferencia de la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

En el contexto latinoamericano, con posterioridad a la revolución cubana de 1959 y a la intervención de la Alianza para el Progreso impulsada por los Estados Unidos, numerosos organismos e investigaciones internacionales se avocaron al estudio de la estructura agraria en diferentes países de América Latina, incluida la Argentina. Los estudios realizados por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola representan su mejor ejemplo, si bien es justo reconocer que existían algunos antecedentes previos.²⁴

La política impositiva, por su parte, era vista como un instrumento complementario fundamental a la acción de colonización del Estado provincial, con el objetivo de tender a la mayor productividad y la mejor explotación de la tierra agropecuaria. Con ese objeto se sancionó una Ley Impositiva Provincial, que castigaba las tierras improductivas y los latifundios. Se esperaba, así, solucionar las deficiencias del impuesto inmobiliario provincial que, por una parte, tenía tasas muy bajas y valuaciones fiscales sensiblemente inferiores a los valores venales de las tierras, y por otra, aplicaba moras insignificantes, causa del fuerte incremento de los atrasos en los pagos.²⁵ La presión fiscal provincial sobre el sector tuvo un nuevo incremento cuando en

²³ Oscar ALENDE, «La reforma agraria», Desarrollo Económico, vol. II, núm. 2, 1959, p. 248.

²⁴ NACIONES UNIDAS, Reforma agraria. Defectos de la estructura agraria que impiden el desarrollo económico, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos, 1951.

²⁵ Entre 1940 y 1960 éstos habían aumentado del 20 al 80%, Darrell FIENUP, Russell BRANNON y Frank FENDER, El desarrollo... cit., pp. 307-308.

1958 se consideró injustificada la exención de las explotaciones agropecuarias para el pago del impuesto a las actividades lucrativas y se las incorporó como nuevos contribuyentes.²⁶

La experiencia realizada en la provincia en los '60 tuvo escasos resultados y debió ser abandonada por la acción opositora de las organizaciones corporativas agropecuarias representantes de los grandes propietarios y por el mismo gobierno nacional bajo la administración Frondizi.²⁷ Este sería el último intento de intervención directa del Estado en el reordenamiento de la estructura agraria dentro de la región pampeana. A partir de este momento, la expropiación será desplazada como una opción, más teórica que real, para la situación de economías regionales; en tanto, en la región pampeana el instrumento impositivo ocuparía un lugar privilegiado.

Período 1963-1966

En este período tuvieron un fuerte impacto los lineamientos que a nivel continental establecieron la Alianza para el Progreso y otros organismos internacionales, que centraron su atención sobre las deficiencias en la estructura de la tenencia de la tierra y plantearon la necesidad de una reforma agraria que modernizara y democratizara las estructuras tradicionales existentes en los países latinoamericanos. Los estudios y diagnósticos sobre el sector agropecuario realizados por organismos e investigadores nacionales y extranjeros se intensificaron durante esos años. El debate sobre la reforma agraria se desarrolló en numerosas jornadas y mesas redondas, organizadas por instituciones vinculadas o no con el sector. Ejemplo de esta última situación fueron las jornadas sobre reforma agraria convocadas por la Confederación General del Trabajo. El Congreso de la Nación se convirtió en un espacio prolífico al respecto, con la presentación de alrededor de treinta proyectos sobre reforma agraria y arrendamientos, que servirían de antecedente al debate de la ley 16.883 de 1966.

A pesar de los ejes que guiaban el debate, los resultados de las experiencias previas plantearon a la Unión Cívica Radical (UCR) en el gobierno la necesidad de encontrar nuevas vías para sacar al sector del estancamiento. Por una parte, era muy reciente el fracasado intento de implementar una reforma agraria en la provincia de Buenos Aires. Por la otra, se consideraba que las políticas de estímulos económicos vía mejores precios y desgravaciones impositivas implementadas a nivel nacional no habían sido eficaces en la resolución del estancamiento productivo.

El fracaso de todas estas políticas profundizó el pesimismo sobre las posibilidades futuras de crecimiento del sector y exigió la búsqueda de instrumentos que hasta ese momento habían sido mencionados pero nunca analizados profundamente y mucho menos implementados, como era el caso de los impuestos a la tierra. Una nítida imagen de tales percepciones se encuentra en la exposición de motivos que acompañó al anteproyecto de ley de reforma impositiva a las explotaciones agropecuarias:

«Se ha comprobado, en efecto, que la producción agropecuaria en el país de los últimos decenios no ha crecido al ritmo de la población y del consumo. De esta

²⁶ Dino JARACH, Bases para un sistema... cit., p. 11.

²⁷ Mario LATTUADA, Política agraria y partidos políticos, Buenos Aires, CEAL, 1988; La Nación, Buenos Aires, 23-10-1959 al 4-11-1959.

manera, y con proyección para los años venideros, el solo mantenimiento de los volúmenes actuales de producción significaría que dentro de pocos años (1970) la Argentina únicamente produciría alimentos para su propia población o, tal vez, debería importar productos agropecuarios para el sustento de sus habitantes, sin olvidar que ello ya ocurre en la actualidad por circunstancias coyunturales. «[...] El dramático conflicto existente en la actualidad entre el abastecimiento del mercado interno y la promoción de las exportaciones para equilibrar la balanza de pagos y permitir un volumen adecuado de importaciones, se agudizará cada año, si no se rompe el círculo vicioso mediante un incremento de la producción agropecuaria que sirva para abastecer a la población de alimentos baratos y en cantidad suficiente frente al aumento de la población y cree poder adquisitivo externo para satisfacer la demanda de importación requerida por el crecimiento económico del país.»²⁸

En este mismo documento se sostenía que entre los principales instrumentos de incentivo para el sector agropecuario se destacaban los fiscales y los crediticios, que debían operar en forma complementaria. En el caso de los fiscales, la elección del instrumento específico a aplicar debía tener en cuenta algunas características particulares del sector agropecuario: a) la imposibilidad de un crecimiento de la producción a través de la incorporación de nuevas tierras y, por tanto, la necesidad de un aumento de los rendimientos sobre la superficie existente; b) la diferencia de naturaleza entre el capital tierra y el industrial, que en el primer caso posibilitaba una valorización constante del capital invertido independientemente del tiempo transcurrido y la obtención de recursos económicos para sus propietarios aunque fuera subutilizado.

También se planteaban una serie de objetivos simultáneos y no excluyentes que la herramienta fiscal debía cumplir: actuar como incentivo y, a su vez, como mecanismo de recaudación fiscal, sin desplazamiento de la carga impositiva hacia otros sectores y repartiendo dentro del mismo sector premios y castigos a la productividad.²⁹

De acuerdo a estos lineamientos, la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería consideró como el instrumento impositivo más adecuado la aplicación de un Impuesto a la Renta Normal Potencial (IRNP) y contrató a diversos especialistas y técnicos para evaluar las posibilidades de su concreción. Dino Jarach realizó en 1963 un trabajo donde expuso las bases técnicas y doctrinarias para la aplicación de un IRNP, las cuales serían utilizadas en la elaboración del proyecto presentado al Congreso por la UCR en 1965 y por el peronismo en 1973. Complementariamente, Rubén Cacivio³⁰ tuvo a su cargo la elaboración de los indicadores y métodos técnicos para proceder a la determinación y aplicación del mencionado impuesto.

Los fundamentos del IRNP establecidos por Jarach se centraban en las ventajas comparativas respecto del impuesto a los réditos existente que gravaba los ingresos

²⁸ SECRETARÍA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE LA NACIÓN, Anteproyecto de ley de reforma de los impuestos a las explotaciones agropecuarias, Buenos Aires, SEAG, Miscelánea núm. 422, 1964, p. 5.

²⁹ Ibid., p. 7.

³⁰ Rubén A. CACIVIO, Determinación de la renta potencial de tierras de aptitud agrícola, Buenos Aires, Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación, Miscelánea núm. 424, 1965.

provenientes de las explotaciones agropecuarias. De este modo fueron expuestos los argumentos por el autor:³¹

a) «El sistema de impuestos sobre la renta efectiva de las explotaciones agropecuarias en sí mismo, es contrario a toda incentivación». «El inconveniente se agudiza a causa de la progresión del impuesto...» Ambos factores, según el autor, se convierten en un mayor impuesto para quienes más invierten y más producen. Por el contrario, sostiene que la esencia del IRNP incentiva y promueve las mejoras productivas, porque el mayor rendimiento, los mayores esfuerzos y la mayor cantidad de capital invertido no producen un impuesto mayor. La progresividad en un IRNP estimula a obtener mayores rendimientos que estarán exentos cuando superan el nivel considerado normal. Por otra parte, el cálculo del IRNP contempla los resultados de un período de años suficiente para equilibrar los resultados de años buenos y malos. De este modo se supera la crítica realizada sobre el impuesto a la renta efectiva, según la cual el Estado participa en forma desmedida en los años que resultaban positivos y no compensa al contribuyente en los años negativos.

b) «El impuesto a la renta efectiva puede aplicarse con un grado razonable de precisión y congruencia en el caso de explotaciones que tengan registraciones contables y en forma comercial. En el caso de que no las tenga, la determinación de la renta efectiva es una ficción.» «Por el contrario, en el sistema de imposición de la renta normal una vez efectuadas las determinaciones técnicas pertinentes no hay peligro de evasión ni dificultades de control por parte del fisco.»

c) Contrariamente a las franquicias o desgravaciones impositivas, las devaluaciones y las retenciones a las exportaciones, el sistema de imposición sobre la renta normal, no produce transferencia de ingresos entre sectores, «sino más bien una transferencia dentro del propio sector agropecuario y precisamente de las explotaciones menos productivas hacia las explotaciones más productivas.»

d) «El sistema de impuesto sobre la renta efectiva no constituye carga alguna sobre las tierras inexplotadas o explotadas insuficientemente» y en consecuencia contribuye a la especulación con las tierras y no promueve la oferta en el mercado de las tierras sin cultivar. «Por el contrario, el impuesto sobre la renta normal puede ser un factor de desmovilización de la propiedad dinástica o en general de la tenencia improductiva; puede estimular la venta de tierras y permitir el acceso a la propiedad de las fuerzas animadas del deseo de trabajar.» Y aún más se podía esperar del IRNP, dado que Jarach, en total coherencia con las concepciones que tuvieron influencia en el período, sostendrá que «sin pretender que el solo factor impositivo pueda ser suficiente, puede afirmarse sin embargo, que el sistema de impuesto sobre la renta normal favorece la colonización y la reforma agraria, sin medidas coercitivas ni transformaciones violentas.»

Asimismo, se mencionaban ciertas características que el IRNP debía cumplir para ser viable:

a) Contemplar una tasa de imposición alta y una actualización permanente de los indicadores utilizados para realizar las estimaciones. «La imposición sobre la base de la renta potencial no debe servir de pretexto para disminuir la tributación del sector agropecuario. Su finalidad es otra: sustituir un sistema de tributación que carece de incentivos, que castiga a los

³¹ Dino JARACH, Bases para un sistema... cit., pp. 27-30.

más eficientes y no pone freno a la especulación o a la tenencia de la tierra por los ineficientes o los especuladores, por otro método de imposición que premie la eficiencia y castigue la ineficiencia. Por lo tanto, el impuesto sobre la renta potencial no debe ser irrisorio.»³² Simplificar el sistema tributario, para lo cual descartaba la posibilidad de sustituir o eliminar todos los impuestos, nacionales, provinciales y municipales, que gravan el sector, reemplazándolos por el IRNP. En cambio, considera conveniente «eliminar el impuesto sobre las ventas al exterior y los otros gravámenes sobre la producción agropecuaria; establecer el impuesto sobre la renta normal potencial de las actividades agrícola ganaderas, pero no como impuesto separado o de tipo real, sino dentro del actual impuesto a los réditos y en sustitución del concepto de rédito de la tercera categoría que se aplica a las actividades agropecuarias.»³³

b) También define quiénes deben ser los contribuyentes a través del IRNP y quiénes deben continuar haciéndolo bajo el régimen de renta efectiva: el propietario que no trabaja su campo y lo alquila, y que no participa de la explotación a través de mediería o aparcería de algún tipo, paga el impuesto a los réditos sobre la renta efectiva y no por el IRNP; el propietario que explota su tierra paga por el IRNP; el arrendatario que alquilara el campo que trabaja en dinero o cantidad fija en especie, paga por el sistema de IRNP y tiene el beneficio de descontar los montos pagados en concepto de arriendo de la renta normal potencial sobre la que se aplicaría la tasa; las personas físicas, sucesiones indivisas y las sociedades de personas y de capital deben pagar de igual modo por el IRNP ya que las diferencias en la estructura jurídica no aseguraban mayor o menor dificultad para determinar la renta efectiva veraz, como tampoco un comportamiento diferencial respecto del objetivo del impuesto de incentivar la producción.³⁴

Un sistema impositivo como el fundamentado por Jarach, que la UCR materializa en un proyecto elaborado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación³⁵ y presentado al Congreso en agosto de 1965, encontraba respaldo en las recomendaciones de los organismos internacionales que ejercieron poderosa influencia en el período: la Alianza para el Progreso, el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola y el mismo Banco Mundial.³⁶

El proyecto de IRNP presentado al Congreso no fue sancionado, probablemente por los acontecimientos que terminaron con el derrocamiento en 1966 del gobierno constitucional. El sistema impositivo continuó estructurado sobre el impuesto a los réditos en base a la renta efectiva, según declaración de los contribuyentes. Durante los años 1963-64 se autorizaron desgravaciones con porcentajes variables sobre los montos de inversiones realizadas en maquinarias, electrificación, vivienda, praderas permanentes, reposición de plántulas de hacienda. En 1965, coincidente con la presentación del proyecto de IRNP al Congreso, se eliminaron la mayoría de estas desgravaciones, volviéndose a implementar, en forma masiva, entre 1966 y 1973.³⁷ Por otra parte, las mayores necesidades fiscales coyunturales del Estado

³² Ibid., p. 34.

³³ Ibid., pp. 38-39.

³⁴ Ibid., pp. 40-41.

³⁵ SECRETARÍA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE LA NACIÓN, Anteproyecto de ley... cit.

³⁶ IADE, «El impuesto como impulsor de la actividad agropecuaria», Realidad Económica, Buenos Aires, 1984, p. 46.

³⁷ Darrell FIENUP, Russell BRANNON y Frank FENDER, El desarrollo... cit., p. 310; Edith OBSCHATKO, La estructura impositiva... cit., p. 18-19.

requirieron la aplicación de impuestos de emergencia sobre la producción agropecuaria en los años 1963 y 1965, los que serían reiterados en 1971 y 1973.³⁸

Las retenciones a las exportaciones agropecuarias se mantuvieron, aunque disminuyeron sensiblemente su participación relativa en relación a los otros impuestos que gravaron al sector. Los impuestos a la importación de maquinaria e insumos agropecuarios se mantuvieron selectivamente, destacándose la supresión de los derechos de importación sobre insecticidas y fertilizantes hasta 1966, cuando se los impuso nuevamente.³⁹

El resultado de la política impositiva que efectivamente se aplicó durante el período fue una presión fiscal sobre el sector relativamente baja, con una alta incidencia relativa de los impuestos indirectos sobre los directos.⁴⁰

La estrategia que la UCR había concebido para salir del estancamiento contemplaba, además de los estímulos económicos en base a precios adecuados y créditos selectivos, dos instrumentos principales que debían actuar combinadamente: un IRNP y la revitalización de sistema de arrendamientos rurales. Por el primero se presionaría a los propietarios de tierras ociosas o subutilizadas a ponerlas en producción bajo administración directa o volcarlas al mercado de alquiler para su puesta en producción por terceros. Por el segundo se buscaba revitalizar el sistema de arrendamiento, asegurando a los propietarios el libre convenio entre las partes, pero también estableciendo nuevas figuras jurídicas como el «arrendamiento forzoso», por el cual el Estado podía arrendar por cuenta del propietario las tierras que mantuviera ociosas o subutilizadas, actuando de este modo como administrador de las tierras aun sin el consentimiento de los propietarios. El IRNP, finalmente, no fue sancionado, y la ley 16.883 de 1966 sobre arrendamientos y aparcerías rurales no fue puesta en vigencia por el gobierno de facto que desplazó al radicalismo del poder.⁴¹

En este período es cuando el tema impositivo comenzó a tener un lugar central en el debate sobre el sector agropecuario. Los diversos medios periodísticos de la época dieron cuenta de las opiniones sobre la posibilidad de aplicación de un IRNP, tanto de las organizaciones corporativas del sector agropecuario como de técnicos y productores agropecuarios. También se realizaron encuestas entre los productores agropecuarios, con el objetivo de conocer su opinión sobre este instrumento impositivo.⁴² La Sociedad Rural Argentina (SRA) y Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) se opusieron frontalmente a la posibilidad de implementación de un IRNP. Federación Agraria Argentina (FAA) y Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO) lo apoyaban, así como la mayoría de los técnicos y productores encuestados, aunque en el caso de los productores el hecho sobresaliente fue que el 62% de la muestra desconocía la existencia de esta propuesta.⁴³

³⁸ Edith OBSCHATKO, *La estructura impositiva... cit.*, p. 8.

³⁹ Darrell FIENUP, Russell BRANNON y Frank FENDER, *El desarrollo... cit.*, pp. 312-315.

⁴⁰ Edith OBSCHATKO, *Tributación del sector... cit.*; Raúl FIORENTINO, *La política agraria... cit.* Los impuestos directos tienen como base imponible los ingresos o el patrimonio de las personas (Réditos o Ganancias, Patrimonio o Capital) y los indirectos se aplican sobre las operaciones comerciales (exportaciones, comercialización interna).

⁴¹ Mario LATTUADA, *Política agraria... cit.*

⁴² Los resultados y las opiniones de este período fueron sistematizados por Horacio GIBERTI, «Renta potencial y productividad agraria», *Revista de Economía*, Córdoba, Banco de la Provincia de Córdoba, núm. 21, 1969, pp. 52-58.

⁴³ *Ibid.*

Período 1967-1972.

El Impuesto a la Tierra Apta para la Explotación Agropecuaria (ITAEA)

La propuesta de implementación de un IRNP tuvo continuidad en el gobierno surgido tras el golpe de Estado de 1966. En 1967 se creó una comisión para su estudio y los resultados fueron sometidos a consideración de especialistas y de las entidades gremiales.⁴⁴

Sin embargo, en marzo de 1968, sin mayores explicaciones, el titular de la Dirección General Impositiva informó que no estaban dadas las condiciones para la aplicación de un IRNP, a pesar de los beneficios que reconocía podía producir. En su lugar, el 30 de diciembre de 1968, el gobierno sancionó la ley de facto 18.033, creando un impuesto de emergencia sobre las tierras aptas para la explotación agropecuaria (ITAEA). En sus fundamentos se mencionaban objetivos fiscales y de incentivo a la producción, tales como mejorar la captación de recursos fiscales, lograr una distribución más equitativa de la tierra y gravar proporcionalmente menos al empresario que emplea métodos más intensivos de producción, además de encuadrarse en los lineamientos de la filosofía de Occidente reconociendo los derechos de la propiedad privada.⁴⁵

El ITAEA, establecido como impuesto de emergencia, tuvo sucesivas prórrogas hasta 1973. Consistía en un anticipo no reintegrable del impuesto a los réditos por la parte proporcional que correspondiera a las rentas de origen agropecuario, calculado como una tasa fija del 1,6% sobre la valuación fiscal de la tierra libre de mejoras, a partir de ciertas valuaciones mínimas. Su implementación exigió armonizarlo con los impuestos provinciales, por lo que se estableció a través de convenios la reducción de la tasa de los impuestos inmobiliarios rurales a una alícuota única del 4% sobre la valuación fiscal, suprimiéndose las tasas progresivas y los regímenes adicionales de los impuestos inmobiliarios provinciales.⁴⁶

El ITAEA fue acompañado de la aplicación de numerosas desgravaciones impositivas, con impuestos de emergencia sobre la producción y el aumento de las retenciones a las exportaciones. En su conjunto, la política fiscal del período significó para el sector agropecuario una presión impositiva alta y mayor que la presión impositiva general.⁴⁷

Las reacciones y posiciones públicas adoptadas por las organizaciones corporativas fueron expuestas en el trabajo de Nidia Margenat.⁴⁸ La SRA rechazaba la imposición del ITAEA y se oponía aún más a la posibilidad de un IRNP. El rechazo al ITAEA se fundamentaba en su consideración como una nueva carga a la ya saturada capacidad contributiva del sector y como un impuesto discriminatorio en relación a otros sectores de la economía, con efectos contrarios al objetivo de aumentar la productividad al disminuir la rentabilidad del sector. Según la SRA, la idea de que un impuesto cambiaría la conducta del productor era poco realista, porque se asentaba en la suposición que éste actúa en contra de sus intereses dejando escapar la utilidad que podría obtener. La entidad rural, por el contrario, sostenía que la solución se encontraba en asegurar al productor la obtención de las utilidades necesarias. Consideraba al IRNP más

⁴⁴ IADE, «El impuesto...» cit., pp. 45-46.

⁴⁵ Edith OBSCHATKO, *Tributación del sector...* cit., p. 13.

⁴⁶ D. CRISPIANI, «Alcances del impuesto a la renta normal potencial del suelo», *Realidad Económica*, Buenos Aires, núm. 14, 1973.

⁴⁷ Edith OBSCHATKO, *La estructura impositiva...* cit. y *Tributación del sector...* cit.

⁴⁸ Nidia MARGENAT, *Las organizaciones corporativas del sector agrario y su posición frente a la renta potencial*, Buenos Aires, CICSO, 1973, pp. 12-29.

negativo que el ITAEA, porque sumaba la posibilidad de otorgar al Estado la potestad de confiscar la propiedad al gravar la renta presunta y no la real. En este sentido, afirmaba que el IRNP podía establecer niveles que llevaran a la expropiación de la renta y a la reducción del valor de la tierra en el mercado, actuando como elemento confiscatorio; de ahí lo veía basado en ideas socializantes cuyo definido objetivo político era realizar una reforma agraria. La alternativa propuesta por la SRA consistía en un impuesto de emergencia por un año, pero que gravara por igual a todos los sectores económicos.

La Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP) sostuvo posiciones similares. Asociaba al ITAEA con una regresión a los postulados de Henry George sobre el impuesto único y acusaba a los intereses financieros nacionales e internacionales de querer despojar de la tierra a los productores a través de medidas elaboradas por algunos funcionarios de gobierno. CRA tuvo una posición coincidente con su principal integrante (CARBAP) y en forma conjunta propusieron como alternativa al ITAEA un impuesto único a la comercialización de los productos agropecuarios en reemplazo a los impuestos a los réditos, al ITAEA y al impuesto provincial sobre las actividades lucrativas.

FAA tampoco apoyaba el ITAEA considerando que no alentaba la productividad, ni castigaba las tierras ociosas o mal explotadas y, en cambio, beneficiaba más a los grandes establecimientos que a los medianos y pequeños, al eliminar las contribuciones progresivas de los impuestos inmobiliarios provinciales. La FAA proponía en su reemplazo la imposición de un IRNP que sustituyera todos los demás gravámenes.

Por su parte, CONINAGRO propiciaba un impuesto único a la tierra, en base al valor libre de mejoras, con lo cual se pretendía disminuir la renta y el valor venal de la tierra, desalentando las inversiones con fines especulativos dentro del sector agropecuario.

La primera sanción positiva de un impuesto nacional sobre la tierra, como lo fue el ITAEA en este período, dio origen a una serie de estudios y trabajos relativos a los efectos de los diferentes instrumentos impositivos sobre los modelos de explotaciones agropecuarias, evaluando sus rasgos positivos y negativos. Estos análisis contribuyeron al intenso debate que se abrió en el período inmediato posterior sobre la política impositiva como instrumento central para el crecimiento del sector agropecuario.

Período 1973-1975

En este período la concepción del instrumento impositivo como pieza clave en la solución del estancamiento de la producción agropecuaria pampeana alcanzó su máxima expresión.

El debate impositivo puede ser reconstruido a partir de diferentes niveles de aportes: 1) una revisión crítica de numerosos trabajos sobre los instrumentos impositivos aplicados hasta ese momento, incluyendo la experiencia del ITAEA; 2) análisis comparativos sobre los efectos de sistemas tributarios alternativos en modelos hipotéticos de explotaciones agropecuarias; 3) focalización del problema del estancamiento en el comportamiento productivo de las grandes explotaciones dando lugar a un debate específico sobre la racionalidad económica de los grandes propietarios de la zona pampeana. Los aportes realizados en estos diferentes planos confluyeron en la definición de un IRNP que sancionaría el gobierno peronista en 1973 y en el

cual depositaba sus mayores esperanzas para solucionar el problema del lento crecimiento de la producción agropecuaria pampeana.

Revisión crítica de los instrumentos impositivos

El análisis retrospectivo tuvo como ejes principales el régimen de retenciones a las exportaciones agropecuarias y el impuesto a los réditos con sus diferentes variantes de implementación. Las principales conclusiones a las que se arribaron fueron las siguientes:

a) Los gravámenes sobre las exportaciones, incluían los impuestos específicos y principalmente las retenciones sobre la exportación de productos agropecuarios. Estas últimas, combinadas o no con el manejo de la política cambiaria, habían sido utilizadas como instrumento de recaudación inmediata, como mecanismo de política cambiaria al establecer efectos de tipo de cambio diferencial y como herramienta de redistribución de ingresos. Durante los períodos previos había sido el instrumento preferido para la extracción de excedentes del sector agropecuario y para la estabilización de los precios para el consumo interno.⁴⁹ Se consideraba⁵⁰ que las retenciones cumplían eficientemente esas funciones, pero no alentaban una mayor productividad ni promovían la equidad tributaria, desalentando en especial la producción de los bienes exportables gravados.⁵¹ No obstante, se destacaba su potencial capacidad para promover una diversificación de la estructura productiva⁵² así como para regular internamente las variaciones del mercado internacional.⁵³

b) El sistema de impuesto a los réditos o ganancias, por el cual se gravaban todas las rentas de distinto origen que puede recibir una persona física o jurídica, era considerado una herramienta tributaria adecuada para aplicar criterios de equidad social y neutralidad en la asignación de recursos y factores productivos en economías de cierto nivel de desarrollo.⁵⁴ Sin embargo, el sistema de impuesto a los réditos basado en la renta efectiva declarada por los contribuyentes presentaba, desde el punto de vista fiscal, deficiencias para un adecuado control de las liquidaciones y un alto nivel de evasión.⁵⁵ Además, como incentivo a la producción, era

⁴⁹ Edith OBSCHATKO, *La estructura impositiva... cit.*, pp. 6-8; Juan Carlos GÓMEZ SABAINI, *Consideraciones sobre la tributación del sector agropecuario. Notas y comentarios*, SEAG, s/f, p. 292, mimeo.

⁵⁰ F. SANTIBAÑEZ, «El efecto de los impuestos a la exportación de productos agropecuarios: el caso argentino», Banco Ganadero Argentino. *La producción rural argentina en 1973*, Buenos Aires, 1973.

⁵¹ Estudios posteriores confirmaron que el sistema de retenciones, desde su creación hasta la actualidad, fue el principal instrumento impositivo sobre el sector agropecuario, afectando en mayor medida los cereales que las carnes. Sin embargo, no pudo demostrarse una incidencia directa de las retenciones sobre la evolución de las exportaciones y de la producción de los bienes agropecuarios exportables.

⁵² Juan Carlos GÓMEZ SABAINI, *Consideraciones... cit.*, pp. 292-293.

⁵³ José CALVO, Luis SERRANO y Salvador TREBER, *Análisis para la reestructuración a corto plazo de la imposición a la propiedad y a la renta agropecuaria en Argentina*, SEAG, s/f., mimeo.

⁵⁴ T. N. ROSEMBUJ, «Valor agregado. Renta normal potencial. Observaciones mínimas sobre política y reforma tributaria», *Realidad Económica*, Buenos Aires, 1974; A. LÓPEZ AGUADO, «Proyecto del Poder Ejecutivo Nacional sobre creación del impuesto a la renta normal potencial de las explotaciones agropecuarias», *Derecho Fiscal*, t. XXIII, 1978; Juan Carlos GÓMEZ SABAINI, *Consideraciones... cit.*; J. MACON, *The role of taxes in increasing agricultural production*, Public Finance and Natural Resources, with Special Reference to Agricultural, Saarbrocken, Institut International de Finances Publiques, 1975, pp. 81-96.

⁵⁵ José CALVO, Luis SERRANO y Salvador TREBER, *Análisis para la reestructuración... cit.*, pp. 215-216; Enrique GARCÍA VÁZQUEZ, *La imposición a los ingresos agropecuarios*, Buenos Aires, Colegio de

considerado inconveniente.⁵⁶ Las experiencias realizadas para adecuarlo a su objetivo económico productivo contemplaban dos variantes. Una consistía en aplicar desgravaciones o franquicias en aquellas inversiones realizadas en las explotaciones agropecuarias con el fin de aumentar su productividad; la otra proponía computar otra imposición cuya base de aplicación era el valor fiscal de la tierra. Esta última opción había sido materializada en la sanción del ITAEA en el período anterior. Los resultados de ambas variantes fueron evaluados en diferentes trabajos cuyas conclusiones pueden sintetizarse del siguiente modo:

a) Los argumentos contrarios a las desgravaciones impositivas establecidos por Jarach en 1963 fueron retomados en estos trabajos posteriores,⁵⁷ y fortalecidos a partir de nuevos aportes.⁵⁸ Las críticas al sistema de desgravaciones y su inoperancia, no siempre coincidentes, se centralizaron en los siguientes aspectos:

- El carácter masivo de las mismas relativizó el objetivo específico de cada una, por lo que el contribuyente no necesitaba cambiar demasiado su comportamiento empresario para hallar alguna desgravación que disminuyera sensiblemente su monto imponible.

- Las desgravaciones no fueron tomadas por los contribuyentes en la magnitud esperada por el Estado, probablemente porque dejaban antecedentes de un determinado nivel de rentabilidad que, una vez desaparecidas las desgravaciones, llevaría al pago de impuestos mayores y reduciría las posibilidades de evasión.

- Cuando se las utilizó como medidas anticíclicas carecieron de la continuidad requerida.

- La adopción de desgravaciones había llevado a algunas explotaciones agropecuarias a una sobre inversión de capital que se considerada antieconómica. Esto era observado, por ej., en las situaciones de explotaciones con existencia de maquinarias muy superiores a sus necesidades.

- El sistema de desgravaciones, al combinarse con el alto nivel de evasión, era un obstáculo para obtener el «efecto-ingreso» necesario para incentivar al sector a aumentar su productividad.

- El carácter regresivo que implicaban las mismas, dado que sólo eran aprovechables por los contribuyentes mayores, es decir, de elevados montos imponibles. Por el contrario, los pequeños y medianos que no alcanzaban al mínimo imponible o se hallaban en los niveles inferiores no podían acceder a las mismas. Por lo tanto, se consideraba que por el sistema de desgravaciones la sociedad subsidiaba las inversiones en las explotaciones de los productores de mayor capacidad económica.

b) Las críticas realizadas a la única experiencia realizada sobre un impuesto a la tierra hasta ese momento (ITAEA) se focalizaron en algunas de las características particulares de su implementación:

Graduados en Ciencias Económicas, 1970, p. 9; Juan Carlos GÓMEZ SABAINI, Consideraciones... cit., p. 293.

⁵⁶ Como lo planteara oportunamente Jarach en 1963 y luego los trabajos del CIDA 1965, Horacio GIBERTI, «Renta potencial... cit.; Darrell FIENUP, Russell BRANNON y Frank FENDER, El desarrollo... cit.

⁵⁷ José CALVO, Luis SERRANO y Salvador TREBER, Análisis para la reestructuración... cit.; Juan Carlos GÓMEZ SABAINI, Consideraciones... cit.; Enrique GARCÍA VÁZQUEZ, La imposición... cit.

⁵⁸ Horacio GIBERTI, «Renta potencial... cit., pp. 38-40; R. BARRA, El efecto de las desgravaciones del impuesto a los réditos sobre la inversión en Argentina, 1946-1969, Córdoba, Cuartas Jornadas de Finanzas Públicas, 1971; Edith OBSCHATKO, La estructura impositiva... cit., pp. 20-26.

- Su dificultad de implementación bajo un gobierno constitucional por la falta de homogeneidad en los criterios de valuación y actualización de la propiedad rural en las provincias y las dificultades políticas para realizar un acuerdo estable entre la Nación y las provincias, que suponía complejas negociaciones y reformas al sistema tributario en su conjunto.

- Se reconocía que el ITAEA cumplía su función de castigar las tierras ociosas y de baja productividad pero, en cambio, no estimulaba un aumento creciente de la productividad y la producción. El ITAEA, al ser un anticipo del pago de Impuesto a los Réditos y no un sustituto, permitía la aplicación de una imposición progresiva a toda ganancia que se obtuviera más allá del monto que debiera pagarse por el ITAEA. Es decir, actuaba como un impuesto a la tierra y representaba un costo fijo sólo hasta el monto de pago del ITAEA; a partir de allí volvía a tener las deficiencias para incentivar la productividad que el sistema de impuesto a los réditos por renta efectiva. En este sentido, se concluía que cualquier impuesto a la tierra que coexistiera y no sustituyera el impuesto a los réditos tendría el mismo efecto, castigaría la subutilización de la tierra pero carecería de efectos estimulantes sobre su mejor utilización más allá de cierto límite.

- Se consideró que el ITAEA, tal como fuera implementado, afectaba más a los pequeños y medianos productores que a los grandes, contrariando el principio de equidad contributiva al eliminarse la progresividad y al promover menos la productividad en las explotaciones grandes conceptuadas como aquellas que en mayor medida realizaban una subutilización de sus tierras.

- La experiencia del ITAEA había demostrado que el 89% de los grandes contribuyentes pagó un ITAEA mayor que réditos.

Evaluación comparativa de los efectos impositivos sobre las explotaciones agropecuarias

Los lineamientos establecidos en los trabajos de mayor influencia en el período⁵⁹ coincidían en diagnosticar las deficiencias de la estructura impositiva argentina al gravar predominantemente la producción y, por lo tanto, su falta de estímulo para el crecimiento del sector agropecuario.

Estas concepciones se vieron fortalecidas a partir de trabajos que compararon los efectos diferenciales de la aplicación del sistema impositivo en vigencia con aquellos basados en un gravamen fijo sobre la tierra⁶⁰ o en un IRNP,⁶¹ sobre modelos hipotéticos de explotaciones agropecuarias de la zona pampeana, caracterizados por diferentes superficies, actividades productivas y niveles tecnológicos. Los resultados coincidieron en destacar los efectos positivos de los impuestos a la tierra, o los IRNP, para promover el aumento de la productividad y de los ingresos de las explotaciones en comparación con el sistema que gravaba la producción y las ventas. Y si bien el resultado era positivo en todos los tipos de explotaciones, el efecto principal -se sostenía- podía esperarse en las explotaciones de mayor superficie de la región pampeana, consideradas las más extensivas. En consecuencia, se estimaba que la sola respuesta positiva de

⁵⁹ CIDA, 1965; Darrell FIENUP, Russell BRANNON y Frank FENDER, El desarrollo... cit.

⁶⁰ Adolfo COSCIA, Tributación agraria e intensidad de explotación de la tierra, INTA, Informe técnico núm. 56, Estación Experimental de Pergamino, 1967.

⁶¹ Horacio GIBERTI, «Renta potencial... cit.

estas explotaciones resolvería el problema del estancamiento productivo de la región y, con ello, el de la economía en su conjunto.⁶²

Desde esta perspectiva, las explotaciones pequeñas y medianas no presentaban problemas de tierras ociosas o subutilizadas, porque se consideraba que, de hecho, las necesidades de supervivencia y desarrollo de las mismas estaban en aprovechar al máximo sus recursos, siendo en cambio su problema el acceso al capital y la tecnología, o aun la incorporación de más tierra. El problema del estancamiento se centralizó en las grandes explotaciones agropecuarias de la región pampeana, las únicas que estructuralmente podían tener la posibilidad de mantener tierras ociosas o subutilizarlas en relación a las capacidades productivas medias. Esta concepción se halla en la mayoría de los trabajos más influyentes del período.⁶³

El debate sobre la racionalidad de los grandes propietarios

La centralización del problema del estancamiento sobre el comportamiento productivo de las grandes explotaciones de la región pampeana y la búsqueda de un instrumento adecuado para cambiarlo desembocó en un debate específico sobre la racionalidad económica del gran propietario agropecuario, que abonaría el debate más general sobre la imposición al sector y a un segmento social particular dentro del mismo.

Por una parte se encontraban quienes sostenían una caracterización de los grandes propietarios pampeanos como definidamente capitalistas y maximizadores de ingresos quienes, debido a los condicionantes económicos, estaban obligados a producir poco, no introducir mejoras técnicas o prácticas culturales modernas.⁶⁴ Una posición totalmente opuesta sostuvieron quienes abrieron el debate considerándolos como no maximizadores de ganancias, es decir, con un comportamiento no capitalista, debido a la obtención de niveles de ingresos considerables a pesar de no trabajar muy intensamente sus tierras, tendiendo a buscar seguridad para la inversión y simplicidad administrativa, como afirmaba Giberti⁶⁵ o, como sostenía Aldo Ferrer, porque sólo buscaban prestigio social y seguridad contra la inflación.⁶⁶ Por su parte, Braun⁶⁷ los considera compenetrados de una racionalidad económica de ahorristas o rentistas que buscaban seguridad para sus inversiones dadas las características particulares del capitalismo argentino. Mientras, Flichman⁶⁸ sostenía que la racionalidad de los terratenientes era plenamente capitalista y que dadas las características de la tierra pampeana tenían en

⁶² Ibid., p. 33.

⁶³ CIDA 1965; Darrell FIENUP, Russell BRANNON y Frank FENDER, El desarrollo... cit.; CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES, Plan integral de aumento de la producción de carne vacuna en la región pampeana, Buenos Aires, 2 tomos, 1964.

⁶⁴ F. SANTIBAÑEZ, «El efecto de los impuestos... cit.»; Lucio RECA, El sector agropecuario y los incentivos económicos: en torno a la experiencia argentina en las últimas décadas, Banco Ganadero Argentino, 1974; Richard MALLON y Juan SOURROUILLE, La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino, Buenos Aires, Amorrortu, 1976.

⁶⁵ Aldo FERRER, La Economía argentina, México, FCE, 1968, pp. 185-186.

⁶⁶ Oscar BRAUN, «Comentario al trabajo de G. Flichman», Desarrollo Económico, Buenos Aires, vol. 10, núm. 39-40, 1974.

⁶⁷ Oscar BRAUN, «Comentario al trabajo de G. Flichman», Desarrollo Económico, Buenos Aires, vol. 10, núm. 39-40, 1974.

⁶⁸ Guillermo FLICHMAN, La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino, México, Siglo XXI, 1977

cuenta, para la maximización de ingresos y su comportamiento productivo, no sólo los beneficios obtenibles de la explotación sino también las ganancias provenientes de la valorización de la tierra o «renta especulativa», lo que explicaba la opción por una explotación extensiva.

El Impuesto a la Tierra Libre de Mejoras y el Impuesto a la Renta Normal Potencial en 1973

El debate sobre la imposición al sector agropecuario continuó desarrollándose durante el resto del período, haciéndose cada vez más específico sobre un instrumento en particular, el IRNP, en la medida en que éste fue propuesto como pieza clave de la política agraria que pensaba implementar el peronismo.

La concepción sobre el estancamiento económico del país, en el que el lento crecimiento de la producción agropecuaria pampeana tenía directa incidencia, la urgencia de solucionarlo a través de la obtención de mayores volúmenes de producción aumentando la productividad del factor tierra y el papel central en el cumplimiento de ese objetivo que tendría un IRNP fue planteado por el peronismo en todos los documentos partidarios y gubernamentales.

La propuesta se incluyó en cada uno de los acuerdos realizados con los sectores políticos, sociales y económicos. Esta visión estaba presente en las actas de consenso firmadas por la mayoría de los partidos políticos y organizaciones sociales en diciembre de 1972, «Coincidencias Programáticas del Plenario de Organizaciones Sociales y Partidos Políticos»; por los sectores patronales y obreros en mayo de 1973, «Acta de Compromiso Nacional»; y por la casi totalidad de las entidades agropecuarias -con excepción de CARBAP que suscribieron el «Acta de Compromiso del Campo» en setiembre de 1973.⁶⁹

Los fundamentos y objetivos establecidos por el gobierno para la implementación de un IRNP retomaron los elaborados por Jarach en 1963, luego incluidos en el Anteproyecto de IRNP de 1964. El Plan Sectorial Agropecuario de 1973 sintetizaba los objetivos propuestos por el gobierno con la implementación de un IRNP:

«Los impuestos directos a la tierra al gravar el suelo con una suma fija que es independiente de su producción, representan una carga que puede removerse con un incremento de la producción, resultando en consecuencia menos costoso para quienes más y mejor producen. Además, la tenencia de la tierra ociosa o deficientemente explotada se ve dificultada por el peso económico del gravamen, provocando en consecuencia, su incorporación al proceso productivo sea por vía de su explotación por el propietario o su venta o arrendamiento a otros productores. Por otra parte, siendo el valor venal de la tierra la expresión capitalizada de sus rentas futuras, todo impuesto sobre dicho valor, al gravar la tierra, provoca una paulatina desaparición de valores especulativos, manteniendo los precios dentro de los límites accesibles para potenciales productores.»⁷⁰

El Congreso sancionó el 11 de setiembre de 1973 la ley 20.538, que establecía un IRNP para las explotaciones agropecuarias como sustituto del Impuesto a las Ganancias (ex réditos). Mientras se realizaban los trabajos técnicos para su determinación e implementación se

⁶⁹ Mario LATTUADA, La política agraria... cit., pp. 215-226.

⁷⁰ SEAG, 1974, p. 72.

estableció provisoriamente un Impuesto de Emergencia a la Tierra Libre de Mejoras (ITLM), como anticipo no reintegrable del Impuesto a las Ganancias. Este impuesto estaba dentro de la noción del ITAEA, pero con modificaciones sustanciales que procuraban superar las deficiencias observadas en aquel. El nuevo impuesto, al mantenerse como un anticipo del de Ganancias, mantenía la deficiencia del ITAEA, porque si bien castigaba la baja productividad, no resultaba un incentivo. Pero, en cambio, la valuación se estimaba ahora sobre el valor venal de las tierras libres de mejoras, las que se establecían por declaración jurada de cada propietario en forma personalizada y en las que identificaba cada una de las propiedades que poseía. Además, se elevaban los mínimos no imposables, la tasa del impuesto fue aumentada un 75% y se estableció una escala de progresividad del 1 al 4%. Por último, la ley derogaba todas las desgravaciones existentes.⁷¹

Con el IRNP, el sector agropecuario pagaría el impuesto a las ganancias, ya no a través de una declaración jurada de los contribuyentes, sino por medio de una renta presunta para cada explotación, calculada en base a la productividad normal potencial de la tierra. Por declaración jurada cada propietario y productor establecía la productividad normal potencial de su tierra ajustando a su precio las cifras zonales que establecería el gobierno. Se determinaba así, para cada uno de los predios, un beneficio por hectárea, el cual se utilizaba para liquidar el impuesto a las ganancias, cualquiera fuera el resultado real de la explotación.

La política agraria del peronismo intentó basarse en una diferenciación marcada entre zona pampeana y resto del país. Cada una exigía determinados instrumentos ad hoc. Para el resto del país podían utilizarse instrumentos de intervención directa del Estado en el reordenamiento de la estructura agraria, como la expropiación y la colonización, pero para la zona pampeana, donde el principal problema a resolver era el aumento de la productividad de la tierra, el IRNP se consideraba la principal solución. La política impositiva debía ser acompañada por medidas que aseguraran una provisión adecuada de maquinarias e insumos a costos aceptables en relación con los ingresos agropecuarios, los que girarían en torno a precios estables pero no demasiado elevados para los productos agropecuarios; créditos selectivos y el control por el Estado de la comercialización, con la utilización flexible de las retenciones y el manejo de la política cambiaria.⁷²

No obstante el fracaso de esta experiencia, el debate sobre los factores positivos y negativos que significaba la reforma del sistema tributario fue rico e intenso y tuvo sus manifestaciones antes, durante y después de la sanción y derogación de ley. En el debate específico podemos aislar por lo menos tres niveles: a) el de los investigadores, técnicos y especialistas en la cuestión agropecuaria e impositiva; b) el de los representantes de las diferentes fuerzas políticas en el Congreso; c) el de las organizaciones corporativas del sector.

⁷¹ Eugenio CORRADINI, «La imposición a la..» cit., p. 16.

⁷² El desarrollo de esta política agraria y sus resultados, en el marco de las luchas internas del peronismo, fueron estudiados por distintos autores, quienes analizaron el proceso por el cual primero se hizo inoperante al ITLM al establecer prórrogas y reducir sus tasas y luego se bloqueó la aplicación del IRNP, a pesar de su vigencia como ley nacional. Guillermo FLICHMAN, *La renta del suelo...* cit.; Miguel MURMIS, «Sobre una forma de apropiación y utilización del espacio rural. El terrateniente capitalista pampeano y un intento de transformarlo», AA.VV., *Terratenientes y desarrollo capitalista en el agro*, Quito, CEPLAES, 1978; Mario LATTUADA, *La política agraria...* cit.

a) Investigadores y profesionales: La diversidad de opiniones y posiciones adoptadas sobre el IRNP, como nunca antes se había planteado en un debate impositivo para el sector, quedó reflejada en los resultados de una encuesta de opinión realizada por la revista Panorama de la Economía Argentina:

«en las preguntas referentes a la influencia del proyectado impuesto sobre la subdivisión de la tierra, sobre su precio y sobre los arrendamientos, las opiniones fluctúan entre afirmativas y negativas bastante parejamente. En el caso de la subdivisión de la tierra, una cierta mayoría (15 contra 10) se inclina a creer que el impuesto proyectado tenderá a provocar una mayor subdivisión de la tierra, parecida mayoría estima que no disminuirán los arrendamientos, en tanto que las opiniones se dividen 14 a 10 entre quienes piensan que el impuesto a la renta potencial bajará los precios de la tierra y quienes opinan que no lo hará. En cambio, una clara mayoría (22 contra 4) considera que este impuesto es un medio apto para incrementar la productividad agropecuaria. Y casi idéntica proporción (24 a 5) estima que las inevitables dificultades prácticas no harían por completo imposible la aplicación del impuesto a la renta potencial.»⁷³

Las principales objeciones que se realizaban sobre el IRNP se circunscribieron a:

- La falta de equidad y/o coherencia que significaría gravar en forma diferencial al sector agropecuario en relación con los restantes sectores de la economía.⁷⁴
- Lo inadecuado de aplicar un instrumento impositivo con un claro «efecto-ingreso» como el IRNP en una economía como la argentina donde los productores eran plenamente capitalistas y se guiaban por las señales del mercado.⁷⁵
- La existencia de un sistema impositivo dual, por el que se grava a través de un IRNP al sector agropecuario y por la renta efectiva a los demás sectores económicos, daría origen a una importante evasión en el pago de impuestos de los otros sectores, debido a que las operaciones con el sector agropecuario no requerirían por parte de este último los comprobantes sobre las mismas.⁷⁶
- Mientras algunos autores sostenían que la recaudación de este tipo de impuesto sobre la tierra era exigua,⁷⁷ otros afirmaban que los objetivos fiscales podían obtenerse,⁷⁸ pero en cambio no eran fácilmente comprobables que los resultados extrafiscales planteados pudiesen cumplirse.⁷⁹
- Algunos trabajos sostenían que la aplicación del impuesto a la renta normal potencial provocaría una mayor concentración de tierras y utilidades en las grandes empresas agropecuarias con más alta productividad y mayores posibilidades de acceso al financiamiento.

⁷³ Panorama de la Economía Argentina, 1974, 29:17.

⁷⁴ Enrique GARCÍA VÁZQUEZ, La imposición... cit., p. 70; J. MACON, The role of taxes... cit., p. 85; Horacio GIBERTI, «Renta potencial...» cit.; Edith OBSCHATKO, La estructura impositiva... cit.; G. BORDELOIS, «El impuesto a la renta potencial de la tierra», Empresa, núm. 33, 1974.

⁷⁵ J. MACON, The role of taxes... cit.; T. N. ROSEMBUJ, «Valor agregado...» cit., pp. 59-62; A. LÓPEZ AGUADO, «Proyecto del Poder Ejecutivo Nacional...» cit., p. 141.

⁷⁶ Enrique GARCÍA VÁZQUEZ, La imposición... cit., p. 12; A. LÓPEZ AGUADO, «Proyecto del Poder Ejecutivo Nacional...» cit., p. 137; D. CRISPIANI, «Alcances del impuesto...» cit., p. 86.

⁷⁷ E. BERÓN DE ASTRADA y E. COLELLO, Consideraciones generales acerca de los impuestos sobre la tierra, SEAG, s/f., p. 2, mimeo.

⁷⁸ Juan Carlos GÓMEZ SABAINI, Consideraciones... cit., p. 296.

⁷⁹ Ibid.; J. MACON, The role of taxes... cit.

Por lo tanto, el impuesto afectaba seriamente a las explotaciones pequeñas y menos capitalizadas.⁸⁰ Otros, por el contrario, afirmaban que la aplicación del IRNP llevaría a una progresiva desaparición de las explotaciones grandes debido a la subdivisión de la tierra en busca del óptimo productivo y por el traspaso que se realizaría de los especuladores y terratenientes a los productores más capacitados.⁸¹

- Objeciones adicionales⁸² se focalizaban en los problemas técnicos del método establecido para determinar la renta normal potencial, tales como su complejidad, problemas en los indicadores para establecer la renta normal.⁸³

b) Las fuerzas políticas:⁸⁴

El peronismo, como representante del oficialismo, realizó una detallada fundamentación de las necesidades que exigían la implementación de un IRNP y las consecuencias positivas que se esperaban de la aplicación. Esta posición fue expuesta a través del discurso de sus representantes en el Congreso y del informe que acompañaba el dictamen por la mayoría para el debate legislativo del proyecto elaborado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SEAG). Los argumentos planteados recorrían una extensa cadena de causas y consecuencias que partían de la crisis económica nacional y continuaban por la importancia estratégica de la producción agropecuaria pampeana, la urgencia de salir del estancamiento y los condicionantes para resolver ese problema a partir de la utilización plena de los recursos productivos, especialmente la tierra. En cuanto al sistema impositivo, se destacaban sus deficiencias tanto para el cumplimiento de objetivos fiscales como económico productivos; las características diferenciales del sector agropecuario respecto de los otros sectores de la economía, de la tierra como bien de producción e inversión en relación con otros factores productivos y el fracaso de las políticas de estímulos vía desgravaciones y devaluaciones para obtener el aumento de la producción agropecuaria. Por último, se concluía en la importancia de la modificación del sistema impositivo que proponía el proyecto de ley, en la cual se consideraba al IRNP como una herramienta fundamental para el logro de los objetivos productivos, una más equitativa redistribución del ingreso y la transformación de la estructura de la tenencia de la tierra.⁸⁵

Por su parte, la UCR proponía un IRNP que fuese independiente y no parte del impuesto a las ganancias (o réditos) y que a partir de un acuerdo con las provincias reemplazara al impuesto inmobiliario provincial existente. Además, sostenía que el nivel de las tasas establecido en el proyecto oficial podía llegar a considerarse confiscatorio y que los estudios técnicos para su implementación demandarían mucho más tiempo que el establecido por el

⁸⁰ D. CRISPIANI, «Alcances del impuesto...» cit., p. 85; T. N. ROSEMBUJ, «Valor agregado...» cit., p. 60.

⁸¹ G. BORDELOIS, «El impuesto a la renta potencial...» cit., p. 43.

⁸² A. LÓPEZ AGUADO, «Proyecto del Poder Ejecutivo Nacional...» cit., p. 137; E. BERÓN DE ASTRADA y E. COLELLO, Consideraciones... cit., p. 3.

⁸³ Pueden consultarse en Panorama de la Economía Argentina, 1974, p. 28.

⁸⁴ Diario Sesiones Cámara de Diputados del 06-08-1973 y 11-09-1973; Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores del 01-09-1973.

⁸⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados del 06-08-1973, pp. 1.604-1.605 y, principalmente, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores del 01-09-1973, p. 1.287 y ss.

oficialismo, quedando el Impuesto de Emergencia a la Tierra Libre de Mejoras como permanente.⁸⁶

Los partidos de izquierda que conformaban la denominada Alianza Popular Revolucionaria -Partido Intransigente y Partido Demócrata Cristiano- apoyaban los objetivos y el proyecto del IRNP del oficialismo pero solicitaban se incluyeran medidas que evitaran una mayor concentración de las explotaciones más eficientes y los problemas de evasión que surgirían a partir de no existir un requerimiento de llevar comprobantes de ingresos y egresos a todo un sector de la economía. Consideraban que el IRNP debía acompañarse con otras leyes, como la ley agraria en elaboración, que permitiera llevar a cabo una reforma agraria integral a través de la intervención directa del Estado.⁸⁷

Los representantes de las formaciones partidarias liberal-conservadoras se opusieron a la sanción de un IRNP. Los argumentos principales radicaban en considerar que los impuestos a la tierra eran un atributo de las provincias y no de la Nación y, además, que se ponía en manos de los funcionarios de turno un instrumento que podía utilizarse como confiscatorio de la propiedad rural a partir de la expropiación de su renta.⁸⁸

c) Las corporaciones agrarias:

Las entidades que tradicionalmente se oponían a este tipo de tributos (como SRA, CRA, CARBAP) mantuvieron su posición, pero con menor difusión pública, desplazando a un segundo lugar de su accionar el problema del IRNP. Para éstas existía un problema que consideraban más preocupante: el proyecto de Ley Agraria que se encontraba en elaboración por la SEAG.

En apoyo del proyecto se encontraba la FAA. Las Ligas Agrarias compartían este apoyo, pero en el marco de una exigencia de medidas de intervención más profundas respecto de la estructura de tenencia de la tierra. Ninguna de estas dos organizaciones, en las que se esperaba contar la base de respaldo rural para el IRNP, se movilizó en su defensa cuando comenzó el proceso de desgaste y bloqueo de su aplicación a partir de la segunda mitad del año 1974.⁸⁹

La ley 20.538 continuó sin ser puesta en práctica en lo referente al IRNP hasta 1976, cuando el gobierno de facto la derogó a partir de una concepción muy diferente sobre la solución al problema del lento crecimiento de la producción agropecuaria pampeana y sobre los objetivos del sistema impositivo. El período que aquí culmina (1973-76) fue aquel donde el debate impositivo alcanzó su máxima expresión, y si bien continuará en los períodos posteriores, no recobrará el auge adquirido en este momento ni las esperanzas transformadoras que se habían depositado en el mismo.

Conclusiones

Desde la primera etapa del debate impositivo rural hasta la última, los carriles de su desarrollo no pueden encuadrarse sólo en los niveles específicos de la tributación o de la economía, sino también y en forma destacada en el ámbito de la política. En el plano específico

⁸⁶ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados del 06-08-1973, pp. 1.616-1.618, 1.651 y ss.

⁸⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados del 06-09-1973, pp. 1.653-1.656.

⁸⁸ Ibid., pp. 1.632-1.643.

⁸⁹ Guillermo FLICHTMAN, La renta del suelo... cit., pp. 165-170; Mario LATTUADA, La política agraria... cit., pp. 247-264.

del debate impositivo, las distintas posiciones han estado estrechamente relacionadas a las diferentes visiones de los actores sociales sobre el sector agropecuario y sobre los modelos de crecimiento y desarrollo que existieron en los diferentes períodos históricos. En cada etapa, el debate impositivo estuvo incluido y articulado en un debate más general cuya problemática encerraba y actuaba como contexto de las posiciones confrontadas.

En la primera etapa, esa problemática general estuvo centrada en la definición de un modelo de país y de estructura agraria, concepciones estrechamente vinculadas para la época. La segunda, en cambio se focalizó sobre las consecuencias de una crisis del modelo agroexportador implementado y su manifestación en los reclamos sociales y en la fractura del sistema de arrendamientos rurales. Una tercera etapa, la más extensa y productiva en cuanto al debate impositivo, fue la del retroceso primero, y el lento crecimiento después, de la producción agropecuaria pampeana y sus efectos en el conjunto de la economía, dado su triple rol estratégico en el ingreso de divisas, el aporte de ingresos fiscales y la provisión de la totalidad de los alimentos (bienes salario) de la población.

En cada una de las etapas transcurridas, la cuestión impositiva formó parte, de uno u otro modo, del debate principal y en un momento específico, 1963-1976, ocupó el centro mismo del debate. Así, en la primera etapa, el sistema impositivo era un instrumento propuesto para consolidar, por presencia o ausencia, el modelo agrario y de país buscado, ya gravando la tierra como impuesto único o no afectando a ésta y, por el contrario, gravando preferentemente las manufacturas y el comercio. En la etapa social, la propuesta impositiva se planteaba como un instrumento que debía contribuir a que las tierras fueran trabajadas en forma directa por sus propietarios y a asegurar el acceso a la tierra de los sectores arrendatarios, ya sea forzando la colonización privada u obligando a que las tierras ociosas fueran puestas en producción o volcadas al mercado para su alquiler. En la etapa del estancamiento, el instrumento impositivo pierde progresivamente su papel secundario y complementario de la política agraria para convertirse en el centro del debate, ya por una línea de pensamiento que consideraba los impuestos a la tierra como factores claves para obtener un aumento de la productividad, o por las posiciones opuestas, que lo intentaban a través de las desgravaciones impositivas combinadas con una batería de estímulos económicos que mejoraran la rentabilidad del sector y, con ello, su productividad.

Cualesquiera hayan sido las posiciones adoptadas en las diferentes etapas y períodos, el debate impositivo se ha desarrollado teniendo en cuenta una serie de nudos temáticos sobre los cuales distintas posiciones se fueron construyendo y definiendo en el proceso histórico y cuyos aportes posibilitaron el diseño de los diferentes instrumentos impositivos en la historia argentina. Estos nudos temáticos fueron los siguientes:

a) Conceptual respecto de gravar o no diferencialmente al sector agropecuario, en el que intervenían cuestiones tales como: 1) naturaleza y características diferenciales de la tierra y las actividades agropecuarias en relación al capital, los otros factores de producción y las actividades de otros sectores de la economía, como el industrial; 2) equidad: de acuerdo al concepto de justicia sobre la igualdad o la equidad de tributación de los diferentes sectores económicos; 3) rol del Estado en la economía.

b) Objetivos priorizados en un sistema impositivo para el sector agropecuario: 1) fiscal, en el que tienen importancia las cuestiones de recaudación, evasión y simplicidad administrativa; 2) económico-productivos, con el objetivo de incentivar o desestimular

determinadas producciones; 3) redistributivo de ingresos o neutral, tanto intra como intersectorial.

c) Características que definen un instrumento impositivo específico: 1) preferencia por impuestos directos o indirectos y grado de combinación entre ellos; 2) proporcionales o progresivos; 3) nivel de las tasas (altas, medias, bajas) y relación con el conjunto de la presión impositiva sobre el sector; 4) definición del contribuyente (propietarios, productores, personas físicas, sociedades comerciales); 5) definición de la base imponible -sobre rentas efectivas presuntas o potenciales, normales o máximas; sobre valor de la tierra, fiscal o venal-; 6) ubicación del impuesto en el sistema impositivo -nuevo impuesto, a cuenta para el pago de un impuesto ya existente, sustitutivo de otros impuestos-; 7) vigencia de los impuestos (transitorios o permanentes).

Las posiciones presentes en los nudos temáticos a) y b) han definido la tendencia de los instrumentos impositivos que fueron construidos en base a una selección de las características opcionales del punto c). La adopción de una posición u otra en el debate impositivo no responde a un análisis sin compromisos político-ideológicos y económicos, aunque no hayan sido necesariamente explícitos y conscientes en algunos de los actores. En cada elección y toma de posición cada uno de estos niveles es puesto en juego y constituyen la esencia del debate impositivo, pero no son exclusivos al mismo, sino sólo una de las manifestaciones de un debate que lo trasciende.

En este sentido, el desarrollo de este debate puede resumirse a partir de la construcción de dos posiciones polares y antagónicas.

La primera posición es partidaria de una intervención del Estado en la economía, que considera diferencias de naturaleza de la tierra como capital y factor productivo y la actividad agropecuaria en relación con la industria y los otros bienes de capital que justifican gravar diferencialmente al sector agropecuario. Esta posición propone el instrumento impositivo como una herramienta que debe perseguir simultáneamente varios objetivos: una segura recaudación fiscal, la posibilidad de una justa redistribución del ingreso y un fuerte incentivo para el incremento constante de la productividad y la producción. La elección de los instrumentos impositivos tiende a los impuestos directos, progresivos, con tasas de medias a altas, que no contemplan desgravaciones y preferentemente con una base imponible sobre el valor de la tierra (venal o fiscal) o sobre la renta presunta. También la tendencia indica que intentan dejar exentas o gravar en menor medida las explotaciones pequeñas y medianas y descargar la mayor presión impositiva sobre las grandes explotaciones. Partidarios de estos lineamientos han sido, dentro de las fuerzas políticas, los partidos políticos mayoritarios (peronismo y radicalismo) y de izquierda moderada (Partido Intransigente, Demócratas Cristianos); dentro de las organizaciones corporativas, la FAA y entre los trabajos más representativos de esta posición citados los de Giberti, el IADE y Bordelois.

Por el contrario, la segunda posición considera que el Estado no debe intervenir en una economía de mercado y que la tierra y la actividad agropecuaria no difieren en la naturaleza del capital o de la actividad en relación con los otros sectores económicos. Por lo tanto, el sector agropecuario no debe ser gravado en forma diferencial. El instrumento impositivo cumple una función fiscal y en ese sentido considera que debe ser el mismo para todos los sectores y contribuyentes. Debe ser neutral, no interviniendo en la distribución de recursos e ingresos que se produce por el libre juego de las leyes de mercado. Un impuesto, antes que un incentivo de

la producción, es considerado un freno de la misma y, por lo tanto, deben ser reducidos a su mínima expresión, al combinarlo con desgravaciones o directamente eliminarlos. La tendencia en la elección de los instrumentos impositivos en esta propuesta ha mostrado una preferencia por los impuestos indirectos y proporcionales con tasas bajas a moderadas, sobre los directos y progresivos, basados en una concepción de equidad en la que todos los contribuyentes deben pagar una misma tasa y no en mayor proporción los que mayor capacidad contributiva tienen. En consecuencia, tienden a gravar en forma proporcional a pequeñas y grandes explotaciones, con una base imponible preferentemente sobre rentas efectivas. Esta posición ha sido sostenida por los partidos liberal-conservadores y entre las organizaciones corporativas por la SRA y CRA. Por su parte, CONINAGRO ha tenido un progresivo desplazamiento de la primera a la segunda posición manteniendo cierta hibridez entre ambas. El autor más representativo de esta posición, aunque no el único de los citados, es Martínez de Hoz (h).