

REVISTA
DE
CIENCIAS ECONÓMICAS

PUBLICACIÓN MENSUAL

DEL

Centro Estudiantes de Ciencias Económicas.

DIRECTOR:

ROBERTO A. GUIDI

AÑO II

NÚM. 15

SEPTIEMBRE DE 1914



DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

1835 - CALLE CHARCAS - 1835

BUENOS AIRES

LCS IMPUESTOS A LA

VALORIZACIÓN DE LA TIERRA

II.

SUMARIO: IDEAS DE STUART MILL SOBRE EL MAYOR VALOR DEL SUELO. — SU PLAN DE IMPOSICIÓN. — HENRY GEORGE. CARÁCTER DE SU DOCTRINA. — EL IMPUESTO ÚNICO. — BIFURCACIÓN DEL MOVIMIENTO EN PRO DE LOS NUEVOS IMPUESTOS TERRITORIALES. — EN LAS COLONIAS ANGLO-SAJONAS. — EN ALEMANIA E INGLATERRA. — EL IMPUESTO AL VALOR DEL SUELO EN NUEVA ZELANDIA Y AUSTRALIA. — SUS RESULTADOS. — «BUND DEUTSCHER BODENREFORMER». — RÉGIMEN IMPOSITIVO DE KIAOTCHEOU. — EL IMPUESTO AL MAYOR VALOR ESPONTÁNEO DEL SUELO EN LAS COMUNAS ALEMANAS. — SU CARÁCTER. — RENDIMIENTO Y OBJECCIONES. — LA LEY INGLESA Y LA LEY IMPERIAL. ALEMANA. — PARALELO. — CONCLUSIONES.

(Conclusión. Véase el número anterior).

Alguna vez se ha dicho que al formular Ricardo la doctrina que en el capítulo anterior he expuesto, dando para su corroboración una serie de hechos, lejos estaba de sospechar el poderoso movimiento de opinión, seriamente organizado, que habría de referirse a aquellos principios para plantear, en todas partes del mundo, sus reivindicaciones en pro de la reforma tributaria. Basándose en Ricardo, James Mill, dijo ya, poco tiempo después de la aparición del libro de éste, que el Estado podría imponer, no la renta actual, sino también los crecimientos futuros de la renta del suelo, para obtener recursos con que responder a sus necesidades. Su hijo, John Stuart Mill, dotado de una

cultura más vasta y de un espíritu más abierto a las cosas sociales, debía completar y precisar la idea, presentándola en forma clara y concreta. Su libro apareció en 1848 y fué, como dice Seligman, el trabajo de economía política más profusamente leído desde 1850 a 1890. En su libro (1) examina el derecho de propiedad, no como un derecho sagrado, sino como un derecho que se justifica económicamente por razones históricas: «Ningún hombre hizo la tierra. Esta, es la herencia original de la especie entera. Su apropiación es enteramente una cuestión de conveniencia general (general expediency). Cuando la propiedad privada de la tierra no es conveniente u oportuna (is not expedient) es injusta». (2). Es natural que con este concepto relativo del derecho de propiedad, subordinado a las conveniencias de la comunidad que lo garantiza y reglamenta, y con el concepto ricardiano de la renta, Stuart Mill debía plantearse el problema de la imposición o rescate de una riqueza que, como el mayor valor espontáneo, no fuera creado por la actividad persona^l del propietario. Y así lo hace en el capítulo apropiado de su obra, al acuparse de los principios generales del impuesto. Por la importancia histórica y doctrinaria que tienen esas ideas, séame permitido exponerlas con alguna detención. Suponed, dice, (3) que hay una clase de riqueza que tiende constantemente a crecer, sin ningún esfuerzo (exertion) o sacrificio de parte de los propietarios, a causa de que estos propietarios constituyen una clase en la comunidad a quienes el curso natural de las cosas (natural course of things) enriquece progresivamente con completa pasividad de su propia parte. En un caso así no habría violación de los principios en que se apoya (is grounded) la propiedad privada, si el Estado se apropia ese aumento (increase) de riqueza, o parte de él, a medida que crece. Eso no sería, propiamente, tomar nada a ninguno; sería tan sólo aplicar una accesión de riqueza, creada por las circunstancias (created by circumstances), en beneficio de la sociedad, en vez de dejarla como un suplemen-

(1). Principles of political economy with some of their applications to social philosophy.

(2). Pág. 142 y todo el libro 2; cap. 2, parag. 6.

(3). Páginas 492 y 493.

to no ganado (unearned appendage) de la opulencia de una clase particular.

«Bien ; esta es actualmente la situación de la renta. El progreso ordinario de la sociedad, que acrecienta la riqueza, tiende siempre (is tending) a aumentar las entradas de los terratenientes ; dándoles una gran cantidad y una gran proporción de la riqueza de la comunidad, independientemente de toda molestia (trouble) o gasto (outlay) sufrido por ellos. Se hacen más ricos (grow richer) aunque duerman, sin trabajar, arriesgarse o economizar. ¿Qué derecho (claim) tienen ellos, del punto de vista general de la justicia social, a esta accesión de riqueza ? ¿En que serían lesionados si la sociedad se hubiese, desde el principio, reservado el derecho de imponer el espontáneo crecimiento de la renta (spontaneous increase), hasta donde (to the highest amount) lo reclamasen las exigencias financieras ?» Y a continuación indica una medida general, como la sola admisible para proceder con equidad : «La primera etapa sería una valuación de toda la tierra en el país. El valor actual (present value) de toda tierra estaría exento de impuesto ; pero después que hubiese pasado un intervalo, durante el cual la sociedad hubiese aumentado en población y capital, podría hacerse una apreciación en bruto (rough estimate) del aumento espontáneo acrecido a la renta desde que se hizo la avaluación. Para esto, el precio medio (average price) del producto podría ser un criterio : si éste hubiese subido, habría la seguridad (would be certain) del aumento de la renta y, a menudo, en una proporción mayor que el alza del precio. Con este u otro dato, podría hacerse un cálculo aproximativo de cuanto valor se ha agregado a la tierra del país por causas naturales (natural causes) y podría establecerse sobre él una contribución general (general land-tax) que, para evitar cualquier error, sería considerablemente menor (should be considerably within) que el monto señalado, teniéndose así la seguridad de no tocar ningún aumento de riqueza que pudiera ser el resultado del capital invertido o de la actividad (industry) ejercida por el propietario. Yo no veo ninguna objeción para declarar que el futuro incremento de la renta podría ser sujeto a un impuesto especial, al hacer lo cual toda injusticia con los terrateniente se obviaría si se

les ofreciera (were secured to them) el precio actual de su tierra (present market price) (4).

Henry George, cuyo nombre ha logrado en la multitud una difusión que no conocen los de Ricardo y Stuart Mill, se ha inspirado en éstos. Doctrinariamente, no hay en él, por lo que a la teoría de la renta se refiere, nada que no esté ya en aquellos y, sobre todo, en el primero. (5). Lo interesante en él es el talento de escritor con que ha sabido dar alma a esas proposiciones frías, el ardiente tono de polémica y el brío verbal con que, analizando los hechos de su propio país y haciendo brillantes generalizaciones, ha denunciado el fenómeno a la conciencia de las masas. Lo interesante es la arremetida que hace contra la apropiación individual de la tierra y contra la loca especulación territorial. Lo interesante, en suma, es la consecuencia práctica que pretende sacar de los hechos que presenta. Su reforma tributaria, ha despertado un gran movimiento en favor de los impuestos territoriales, vasto movimiento que asume ya formas variadas y en el cual colaboran aún los que, como los socialistas, encuentran demasiado simplista y unilateral el pensamiento de George.

El publicista norteamericano no ha visto sino un aspecto del vasto problema social. El cruzado que atacó el monopolio de la tierra y preconizó, con el impuesto único, la confiscación de la renta, no comprendía bien el carácter histórico del interés, esta otra forma del privilegio, y lo consideraba como «cosa natural». «Es verdad, decía, que si pongo a un lado moneda no aumentará. Pero supongamos que en su lugar pongo vino aparte: al fin del año tendré un aumento de valor porque el vino mejora de calidad». (6). Por esto, el interés no es para George «el resultado de un organismo social particular, sino de las mismas leyes del universo a las cuales está sometida la sociedad; es por consiguiente justo». (7). Es que George es el fruto de una época y de un estado social determinado, «es el fruto cerebral de California», y la profunda impresión que recibió, cuando ganaba su existencia como minero en San Fran-

(4). Pág. 493.

(5). George. Cap. 1º y 2º, lib. 4º, tomo 1º.

(6). Pág. 198, tomo 1º.

(7). Pág. 206, tomo 1º.

cisco, con motivo del colosal derroche de la tierra pública, perduró en él toda la vida y ha dejado un profundo sello en toda su labor de agitador y publicista. En California, después del descubrimiento del oro prodújose una gran transformación social. La población aumentó en masa, las diferencias de fortunas se pronunciaron violentamente y el latifundio se creaba por el Estado mismo, el cual se desprendía con facilidad pasmosa de enormes extensiones de tierra virgen pertenecientes al dominio público, habiéndose entregado 50.000 acres a la «Northern Pacific Railway Company». George surgió a la vida intelectual denunciando en 1871, con su panfleto «Our land and our policy», ese estado de cosas. (8)

«Progreso y Miseria» surgió después, en 1879. Las huellas de Ricardo y Stuart Mill, como queda dicho y señalado, son profundas en el libro. Con Ricardo está perfectamente de acuerdo y lo defiende de las objeciones que se ha pretendido hacer a su teoría. Con Stuart Mill disiente en cuanto al plan ya expuesto, encontrándolo poco avanzado: «El plan propuesto por Mill, de nacionalizar el futuro e inmerecido aumento del valor de la tierra, no aumentaría la injusticia de la distribución actual de la riqueza, pero tampoco la remediaría. Ya no habría un ulterior avance especulativo de la renta y en el porvenir el pueblo en general ganaría la diferencia entre el aumento de la renta y la cantidad en que ésta se tasara al fijar el valor actual de la tierra, en cuyo valor entra, por supuesto, como un elemento, lo mismo el valor futuro que el presente; pero dejaría en lo sucesivo a una clase la posesión de la ventaja enorme que ahora tiene sobre las demás. Sólo se puede decir de esta solución, que será mejor que no hacer nada». (9).

En cambio de esa medida tímida, George propone otra más fundamental: confiscar la renta. Quiere dejar a los actuales propietarios la cáscara de la propiedad. ¿Para qué nacionalizar la tierra, complicando la vida del Estado con problemas y preocupaciones colosales? Nacionalizar la renta apropiándosela por medio de los tributos y suprimiendo todos los impuestos que grava lo que no sea suelo, es el pr -

(8). Loria. «Verso la giustizia sociale», pág. 150.

(9). Pág. 75, 2º tomo.

cedimiento más práctico. «No es necesario, dice, crear ninguna nueva complicación administrativa. El mecanismo existe ya. En lugar de extenderlo, se habrá de simplificar y reducir. Cediendo a los propietarios un tanto por ciento de la renta, que podría ser muy inferior, probablemente, al costo y pérdida que llevaría consigo intentar el arriendo del suelo por la acción del Estado, y haciendo uso de este mecanismo existente, podemos afirmar, sin disenciones ni choque alguno, el derecho común a la tierra, tomando la renta para usos públicos. Ahora ya se cobra parte de la renta por impuestos. Nos bastará hacer algunos cambios en nuestro sistema tributario, para tomarla toda». (10).

El movimiento en favor de la reforma tributaria o mejor, de los nuevos impuestos territoriales, se ha bifurcado en dos grandes corrientes en el terreno de las aplicaciones prácticas. En las colonias inglesas, en las nuevas sociedades anglosajonas: Nueva Zelandia, Australia, Canadá y Africa del Sud, se han seguido más de cerca las ideas de Henry George, en forma de impuesto al valor del suelo simple, con exención de los edificios y mejoras, en lo municipal y nacional, con o sin escala progresiva, con la concomitancia o supresión de los otros impuestos, generalmente con lo primero. En Alemania e Inglaterra se ha preferido, en cambio, adoptar el plan de Stuart Mill: se ha gravado en lo municipal y en lo nacional, el incremento del valor del suelo, mediante una tasa uniforme o progresiva, partiendo de una fecha fija o retrocediendo hasta una fecha determinada, sobre todos los inmuebles o sólo sobre los terrenos no edificados. Se ha dicho en favor de este segundo criterio, que la propiedad raíz es cambiable por capital y que ni sería tampoco democrático confiscar la renta del suelo donde, como en el continente europeo, una gran parte del pueblo trabajador vive y produce en su propia heredad. (11)

Los países del primer grupo han seguido, he dicho, «más de cerca» las ideas de George. Las dos aplicaciones de mayor importancia de todas esas, han tenido un propósito principalmente social. El impuesto al valor de la tie-

(10). Pág. 172, tomo 2º.

(11). «La Vanguardia», Nº. 1612 Conferencia Justo.

rra era y es un instrumento adoptado para fraccionar la tierra, para quebrantar el latifundio. Y al alcanzarse ese propósito dejan de aplicarse las cuotas más altas del gravamen, que son las que tienen más carácter confiscatorio. Y si me detengo un momento al respecto, para ocuparme de esas dos vastas aplicaciones de carácter general, antes de pasar a los países del segundo grupo y exponer los gravámenes al «unearned increment» únicamente, es porque creo que la experiencia neozelandesa y australiana tiene mucha importancia para nosotros. El suelo argentino está todavía, en gran parte, en manos de los latifundistas. En la sola provincia de Buenos Aires, sobre 27 millones de hectáreas que tiene la superficie rural, calculo que más de 10 millones están ocupadas por propiedades mayores de 5000 hectáreas. Para apresurar el fraccionamiento de esas colosales extensiones, en vista de una mayor producción, mayor población y mejores costumbres políticas, tanto como para sacar del privilegio lo que ahora saca el Estado, con los impuestos al consumo, a las clases pobres y medias, es indispensable y urgente establecer el impuesto territorial progresivo, como existe en aquellos países que tienen semejanza económica con el nuestro.

En la Nueva Zelandia la gran propiedad rural fué pronto considerada como «una peste social», según la expresión enérgica de William Pember Reeves. «La colonia, decía ese hombre público, no quiere estos grandes dominios. Los dueños deberían ser los últimos en reclamar la protección del Estado. Considero las grandes propiedades sean explotadas parcialmente o no lo sean en absoluto, como una peste social, como un obstáculo a la industria y como una barricada en la vía del progreso». Y eso lo decía Reeves, siendo ministro del trabajo. (12).

Con esos sentimientos la fórmula «la tierra para el pueblo» fué pronto el lema de la democracia obrera y rural neozelandesa, y por la acción política ella se ha traducido en una legislación agraria y fiscal, inteligente y progresista. Tiende a impedir la formación de nuevos latifundios, a darle al Estado un derecho eminente de propiedad sobre las tierras fiscales o rescatadas al dominio particular y a

(12). Siegfried. «La démocratie en Nouv. Zelande», pág. 160.

forzar el fraccionamiento de los latifundios existentes, mediante un impuesto progresivo.

Desde 1893 se gravó el suelo del Dominio aisladamente, desvinculado de los edificios, con un impuesto de un penique (pesos papel argentino 0.047) por cada libra esterlina de valor (pesos 11.45) y un adicional de 1/16 de penique por libra, hasta alcanzar la suma de 2 libras de impuesto por cada 100 libras esterlinas de valor, para las propiedades de 200.000 libras arriba. Al llegar a ese máximun, el impuesto absorbe casi la mitad de la renta media que se acostumbra calcular, 4 por ciento. (13). Con ese impuesto territorial progresivo, un campo argentino, cuyo valor fuera de 2.290.000 pesos — y es aquí un valor muy común — pagaría al Estado la suma de \$ 45.800, mientras que actualmente, con la cuota del 6 por ciento, paga en la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, sólo \$ 13.740.

Esa legislación, como ya dije, tiene además, esta característica: grava el suelo solamente y no el suelo y el edificio juntos, como hace la ley argentina. Este sistema, que es el que adoptan nuestras leyes de contribución directa, obligan a pagar más al propietario progresista que hace un útil empleo de capital, construyendo casas o efectuando mejoras, y favorece al propietario parásito, que mantiene baldío su terreno, perjudicando a todos, porque cuantas menos casas hay, por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires, mayor será el alquiler, existiendo, como existe en un centro urbano tan enorme, una continua demanda de ellas.

Desde 1910 no existe en Nueva Zelandia ninguna propiedad de 100.000 acres, en tanto que en 1889 había 9. En 1889 había 251 propiedades de 10.000 acres o más y en 1910 quedaban reducidas a 171. En cambio, en ese lapso de tiempo, los propietarios de 640 a 5000 acres pasaron de 2448 a 4817. La población ha doblado desde 1880, contando en 1911 con 1.025.406 habitantes. (14).

Los magníficos resultados de la experiencia neozelandesa, que prueban la bondad de los dos principios: progresividad y exención de los edificios y mejoras, han sido re-

(13). Chomley and Outhwaite. «Land Values Taxation», páginas 159 y 161.

(14). Fallon, pág. 446.

forzados con los resultados de la experiencia australiana, realizada en un campo más grande en los últimos tres años. El partido obrero australiano venía sosteniendo, desde hace tiempo, la contribución territorial progresiva. El predominio de la gran propiedad rural imperaba en el país, trabando su progreso. El Estado no tenía ya buenas tierras disponibles para entregarlas a la colonización. Había que quebrar la preponderancia económica y política de los grandes propietarios rurales y el impuesto territorial progresivo era el medio indicado por la experiencia neozelandesa.

Y ese impuesto territorial ha sido adoptado recientemente por el parlamento federal (Land Tax-Assessment-Act de Nov. 1910 y Dic. 1911). Se cobra, pues, sobre todo el suelo australiano sujeto a la apropiación privada. Puede afirmarse que esa ha sido la reforma más importante realizada en la joven federación, desde su establecimiento en 1900. (15). Su escala es la siguiente: propiedades que valen de 125.000 a 250.000 francos (no comprendidas las mejoras hechas por el propietario) un impuesto anual de 2 por mil; de 250.000 a 375.000, el 4 por mil; de 375.000 a 500.000 francos, el 5 por mil y así subiendo progresivamente, hasta llegar al máximo de 16 por mil para las propiedades de 1.500.000 francos (681.000 pesos papel argentino) arriba. Un campo argentino cuyo valor fuera de 700.000 pesos, pagaría, con ese impuesto, 11.200 pesos anuales, mientras que con nuestra legislación paga sólo 4.200 pesos.

Del resultado de esta ley, nos enterará la revista inglesa «Land Values», órgano de la «Taxation League» de Inglaterra. (16). Transcribe las partes principales de los discursos pronunciados en la última campaña electoral por algunos candidatos del Partido Obrero, en ocasión de renovarse el Parlamento. Son los del diputado Mc. Callum y los senadores Pearce y Needham. Según ellos, en el año y meses que tenía de vigencia el nuevo impuesto, había dado al tesoro federal 2.795.174 libras esterlinas (32.004.742 pesos papel argentino). En el primer año de su aprobación, tierras por valor de 21 millones de libras esterlinas (1000 lati-

(15). «Les Documents du Progrès», año 1913, páginas 60 y 61, crónica de J. Hutchinson (Melbourne) y Follon, pág. 447.

(16). N.º. 229, June 1913, pág. 31.

fundios) que lo abonaron, fueron vendidas por los propietarios, fraccionadas en 19.000 porciones. Y en el segundo año, por la misma causa, fueron fraccionadas y vendidas extensiones de tierra por valor de 5.393.000 libras esterlinas. He aquí lo que piensa de la reforma el senador Needham, del partido obrero: «Yo no le atribuyo tan gran valor a la cantidad de dinero que el impuesto progresivo ha hecho ingresar a las arcas del tesoro federal. Lo que conceptúo un hecho de la más alta importancia es que grandes extensiones de tierra, que hasta hoy habían permanecido estériles en las manos de los latifundistas, han empezado con esta medida a ser cultivadas, como consecuencia de su fraccionamiento, por una gran legión de agricultores. Podemos desde ya anticipar, con pleno conocimiento de causa, que dos problemas generales han sido solucionados con esta medida: por una parte el latifundio está parcialmente destruido y por la otra, la agricultura ha empezado por fin a ocupar su verdadero lugar en nuestro país».

En Alemania e Inglaterra, como queda dicho, se ha preferido el plan de Stuart Mill. La Bund Deutscher Boden Reformer (Liga Alemana para la reforma territorial) ha hecho, por medio de su fundador Damiaschke, la siguiente declaración de principios: «obtener que el suelo, este fundamento de toda existencia nacional, sea sometido a un sistema jurídico que favorezca su empleo como instrumento de trabajo y como sitio de habitación, que excluya de su uso todo abuso y haga aprovechable a todos el plus valor que se produce sin trabajo de los particulares». La Liga deja de lado la confiscación de la renta, en forma de impuesto o nacionalización del suelo; respeta el valor adquirido de la propiedad y tiene en vista, para su acción, los plus valores futuros. La acción de este organismo, que tiene muchos adherentes y ha fomentado el estudio profundo de estas cuestiones, ha sido enorme en Alemania.

La primera aplicación alemana del principio ha sido hecha en la colonia de Kiao-Tchéou, situada en el Mar Amarillo, al sur de la península que se alarga hacia la Corea y forma el golfo de Petchili. Kiao-Tchéou, tiene 552 kilómetros cuadrados y ha sido arrendada a China por 99 años, para servir de puerto y centro de provisiones a la

escuadra alemana en el extremo oriente. Al hacerse el arrendamiento en 1897, hubo especuladores que compraron con anticipación toda la tierra que pudieron. El almirante Diederichs, miembro de la Liga para la Bodenreformer, y armado con plenos poderes como gobernador de la colonia, resolvió aplicar los impuestos territoriales para contrarrestar esas maniobras, establecer en la región un régimen fiscal provechoso e impedir futuros monopolios. Existen allí actualmente: Un impuesto territorial, único, de 6 por ciento sobre el valor venal del suelo, que aumenta extorsivamente para los terrenos baldíos. Un impuesto de 33 1/3 por ciento sobre el incremento de valor debido a las circunstancias generales, que se cobra en las tramitaciones. Si no hay mutaciones, se hace la avaluación cada 25 años. Para evitar declaraciones falsas sobre el valor venal del suelo y las cuestiones consiguientes, el Estado se reserva el derecho de adquirirlo por el precio que indiquen los propietarios. Demás está decir que la especulación ha sido dificultada casi totalmente; que la edificación se ha desarrollado de un modo extraordinario; que la población ha crecido y que las mejoras edilicias de todo género han sido grandes. (17).

Con el ejemplo de Kiao-Tchéou, la incesante propaganda de la Liga para la Bodenreformer y la presión de las necesidades del presupuesto, ha habido en Alemania un gran movimiento legislativo desde 1902, a este respecto. Ya las leyes de 1873 en Sajonia y 1893 en Prusia habían autorizado a las comunas a imponer los plus valores. Desde 1902 a 1910 se adoptó el impuesto al mayor valor, con más o menos extensión, en 652 comunas alemanas, en las ciudades libres de Lubeck y Hamburgo, principado de Lippe y Gran Ducado de Hesse. Entre esas comunas hay 16 de las 41 que tienen en Alemania más de 100 mil habitantes. Hoy las comunas que viven bajo ese régimen pasan de 900. (18).

Muchas de estas ordenanzas o leyes dieron al impuesto

(17). Herrera y Reissig, «El impuesto territorial y la reforma tributaria en Inglaterra», páginas 110 y 111, y Fallon, páginas 308 y 309.

(18). Fallon, páginas 456 y 457. Oualid, «L'imposition des plus-values immobilières et ses applications en Allemagne», pág. 29 y sig. Herrera y Reissig, pág. 107 y 108.

efectos retroactivos, es decir, que gravaron el incremento de valor anterior a la ley: Berlín y sus grandes suburbios de Shoneberg, Charlottenburg, Wilmersdorf y Rixdorf gravaron todo aumento producido desde 1895; Lubeck desde 1870; Dortmund desde 1860, en el caso de terrenos sin edificar. Se apartaron, pues, en este detalle de los principios de Stuart Mill.

El plus valor a que se refieren todas esas leyes y ordenanzas, es el espontáneo, es decir, que deducen del plus-valor bruto todas las mejoras introducidas o creadas por el propietario, en diversas formas, desde la época que toman como punto de partida. Establecen, por lo tanto, reglas más o menos precisas y detallistas para hacer esa apreciación.

Se ha dicho que los rendimientos de esos impuestos son débiles e irregulares y que, por lo tanto, no podrían calcularse con alguna exactitud para el futuro. Y los que no simpatizan con esta nueva política financiera, hacen de ese hecho una objeción importantísima. (19). En Francfort, ciudad de 335.000 habitantes, que estableció el impuesto con efecto retroactivo (tomando como base el precio de la mutación más reciente efectuada en los 20 años anteriores a 1904) se obtuvo el siguiente rendimiento en marcos desde 1904 a 1910: 115.000, 353.000, 632.000, 295.000, 95.000, 117.000 y 448.000. En Colonia, que no dió al impuesto efecto retroactivo, el caso es idéntico; desde 1905 en adelante, el rendimiento fué de 191.000 marcos, 385.000, 69.000 y 203.000. Para los suburbios de Berlín, durante el año de 1908, las realizaciones no concordaron con las previsiones. Sobre siete suburbios, en tres se obtuvo más de lo calculado y en cuatro menos. Cumple hacer notar, lo que olvida Fallon, que los aumentos son, global y separadamente, mucho mayores que las disminuciones. (20). Parece que al establecerse la ley alemana para todo el Imperio, el ministro de las finanzas no disimulaba su preocupación al respecto, a juzgar por su discurso. A mi juicio, la cuestión no tiene la importancia que se pretende darle. Organizando bien las cosas, sobre todo en lo referente a la escala progresiva de la tasa — que es una de las causas que alteran

(19). Fallon, páginas 417 y siguientes.

(20). Fallon, pág. 426.

o impiden los cálculos en el régimen alemán — puede llegarse a un resultado práctico, a estimar una cifra media y prudencial como base segura de todo presupuesto.

Entremos ahora al estudio detallado y comparativo de los dos grandes textos legislativos actuales sobre el impuesto al mayor valor, las leyes inglesa y alemana.

LA LEU INGLESA. — La «Finance Act» de 1910 es la expresión y el resultado de una gran lucha, que ha tenido en ciertos momentos un interés dramático. (21). Desde 1902 habíanse hecho diversas proposiciones legislativas, con resultado infructuoso. La mayoría conservadora dominaba en el Parlamento. En 1906 triunfaron los liberales. La Cámara de los Comunes aprobó un proyecto de ley, presentado ese mismo año, estableciendo el impuesto al mayor valor territorial en Escocia. Pero la Cámara de los Lores rechazó el bill. En 1909, al presentar Lloyd George, Ministro de hacienda, su proyecto de presupuesto, había que llenar un déficit producido por las adquisiciones navales y las pensiones a la vejez. Para llenarlo proyectó varios gravámenes, entre los cuales figuraban los nuevos impuestos territoriales. Muy conocido es lo que pasó después: la resistencia de los lores, la lucha del gobierno contra ellos, la rendición de la cámara alta y el *finance bill* convertido en ley.

La *finance act* de 1910 establece cuatro impuestos: *increment-value-duty*, *reversion duty*, *undeveloped-land-duty*, y *mineral-right duty*. El impuesto al mayor valor propiamente dicho es el primero. El segundo tiene por objeto tomar una parte del mayor valor que, en forma de construcciones y mejoras, recibe el dueño del suelo, a la terminación de los arrendamientos a larguísimo término que allí se acostumbra, construcciones y mejoras que quedan generalmente en poder del dueño del suelo. El tercero, que grava los terrenos baldíos o deficientemente aprovechados, tiene por fin evitar la inmovilización del suelo y fomentar la edificación. Y el último se refiere a los derechos que perciben los dueños de las tierras de minas y tiene un carácter muy local.

Solamente el primero, pues, entra en realidad en esta

(21). Véase Herrera y Reissig, ob. cit.

parte de nuestro estudio: el *increment-value-duty* al cual se refiere el artículo primero de la *Finance Act*. Ese artículo, cuyo transcripción es útil, para fijar la definición del impuesto, con las mismas palabras de la ley, dice así: «Será establecido, impuesto y percibido, sobre el plus valor (*increment-value*) de todo terreno, un derecho llamado *increment-value-duty*, en la medida de una libra esterlina por cada cinco libras completas de plus va'or, que acrezca al bien a partir del 30 de Abril de 1909».

Los rasgos fundamentales y característicos de esta ley inglesa son los siguientes:

1°. — Sigue estrictamente el principio de Stuart Mill; fija una fecha única de avaluación de las tierras para todo el Reino Unido y toma solamente una parte del mayor valor dado al suelo por obra de la comunidad.

2°. — Establece una avaluación previa de todo el suelo, hecha en la siguiente forma: valor total (*total value*) del terreno, comprendiendo los edificios, mejoras, etc.; y valor del terreno simple o nudo (*site value*) deduciendo del primero el importe de todos los edificios o mejoras y los gastos que serían necesarios para sacar del suelo esas habitaciones, árboles, etc.

3°. — El impuesto se percibe ocasional y periódicamente; ocasionalmente, cuando hay transferencia entre vivos (venta o arrendamiento mayor de 14 años) o transferencias a causa de muerte; periódicamente, mediante una avaluación que se practicará de quince en quince años, desde Abril de 1914, para las propiedades que pertenecen a asociaciones.

4°. — El impuesto se percibe sólo sobre el plus valor neto superior a 10 por ciento, lo que se determina en esta forma: del valor actual se deduce el 10 por ciento del valor originario o de una avaluación anterior, y si la cantidad resultante supera aún a ese valor anterior, hay plus-valor y el impuesto procede.

5°. — Se exceptúan del impuesto: a) las tierras de las personas públicas y morales que realicen un servicio de interés general o no tengan propósitos de lucro; b) las tierras consagradas a la agricultura, en tanto que no puedan tener, dedicadas a otro uso, un valor superior al que tienen actualmente como tales; y los terrenos de casas ocupadas

por sus propietarios, siempre que su valor no pase de una escala que se fija al efecto.

6°. — La tasa del *increment duty* toma, en beneficio del fisco, el 20 por ciento del mayor valor neto. (22).

LA LEY IMPERIAL ALEMANA. — Bajo la presión de las exigencias financieras, también, el impuesto al mayor valor de la propiedad inmueble, aplicado, como hemos visto, desde 1902 por muchas comunas, ha entrado en el cuerpo de legislación del Imperio. Votada en principio en 1909, ha sido convertida en ley en Febrero de 1911. Pero es justo hacer notar que el legislador inglés ha tenido principalmente preocupaciones de orden social y económico, mientras que las del alemán han sido, en primer término, fiscales.

Esta ley alemana derogó todas las leyes y ordenanzas, tan diversas, que habían dictado hasta entonces los estados particulares y las comunas. Del producto del impuesto, el Imperio tomaría el 50 por ciento, las comunas el 40 por ciento y el 10 por ciento sería para los estados federales, como indemnización por la administración y el cobro. En Julio de 1913 la ley fué modificada, renunciando el Imperio a su parte y dejando a los estados particulares la libertad de volver a legislar sobre la materia; pero, mientras no lo hicieran, la ley quedaba en vigor para las comunas, las cuales pueden tomar para sí también el 50 por ciento que antes se destinaba al Imperio. (23) La ley sigue siendo, pues, todavía la única y uniforme legislación alemana, en materia de impuesto al mayor valor inmobiliario.

Lo esencial de esta legislación puede sintetizarse así:

1°. Se grava toda la propiedad inmueble, construida o no.

2°. La percepción del impuesto se hace ocasionalmente, con motivo de las transmisiones de propiedad realizadas entre vivos y a título oneroso; y se asimila a una transmisión de propiedad inmobiliaria la transmisión de partes, acciones o intereses, al constituirse sociedades, cuyo patrimonio consista en inmuebles y tenga por objeto su explotación.

(22). Ver Oualid, «L'imposition des plus values foncières en Angleterre», para toda la técnica del impuesto.

(23). Fallon, pág. 458.

3°. Las excepciones son numerosas, como por ejemplo, las propiedades construidas, cuyo valor no pase de 20.000 marcos; los terrenos que valen menos de 5.000 marcos y las propiedades de personas morales que no tengan propósitos lucrativos.

4°. La excepción típica es la que se produce en las alienaciones o transmisiones a título gratuito entre vivos o a causa de muerte, siempre que los beneficiados sean miembros de la familia.

5°. Se establece la regresividad, puesto que el plus-valor se determina por la diferencia entre el precio actual de transmisión y el precio de adquisición anterior, teniéndose en cuenta el valor de los edificios, un mínimum de interés, un margen para seguros y refacciones, un tanto por ciento de exenciones, según la cualidad del propietario, etc., sumas todas que se agregan o restan de aquellos dos términos.

6°. Se grava todo plus-valor, cualquiera que sea su monto; y la escala no es fija sino movable, progresiva, yendo de 10 por ciento a 30 por ciento, según que el plus valor pase de 10 por ciento o de 20 por ciento del precio de adquisición rectificado; y regresiva, porque exceptúa las transacciones sobre inmuebles modestos, alienados por personas cuyas entradas no pasan de 2.000 marcos anuales. (24)

En síntesis, comparando estos rasgos fundamentales de las dos leyes tenemos:

LEY INGLESA

LEY ALEMANA

Fecha fija, para el comienzo del plus valor.

Fecha variable: la de la adquisición anterior.

Gravamen al plus-valor no creado por el dueño.

idem.

Avaluación previa del suelo.

Ninguna avaluación.

(24). Oualid, «L'imposition des plus-values immobilières en Allemagne», para toda la técnica del impuesto.

Percepción ocasional con motivo de las transmisiones y periódica, cada 15 años, para los bienes de corporaciones.	Percepción ocasional, con motivo de las transmisiones.
---	--

Impuesto, casi exclusivamente, sobre el suelo no edificado y no destinado a la agricultura.	Impuesto sobre toda la propiedad inmueble, construída o no construída.
---	--

Gravamen del plus-valor superior al 10 por ciento.	Gravamen de todo plus-valor.
--	------------------------------

Tasa del 20 por ciento.	Tasa progresiva: 10 a 30 por ciento.
-------------------------	--------------------------------------

Ninguna excepción igual.	Excepción para las transmisiones a título gratuito, en la familia.
--------------------------	--

Creo que en las dos legislaciones, cuya síntesis he hecho tan claramente como es posible hacerlo con pocas palabras, hay mucho bueno que tomar. Una buena ley al respecto para la República Argentina debe inspirarse, a mi juicio, en estos principios:

1°. Percepción ocasional en todas las transmisiones y periódica, para las corporaciones o sociedades.

2°. Excepciones limitadas.

3°. Gravamen a toda la propiedad inmueble sin hacer distinciones.

4°. Progresividad en la tasa.

5°. Tasa mínima del 20 por ciento.

6°. Gravamen de todas las transmisiones a cualquier título.

7°. Regresividad para la fijación del punto de partida.

8°. Realización paulatina de una buena y detallada evaluación.

Tales son mis conclusiones, bien entendido, naturalmente, por lo que dejo expuesto en este mismo capítulo, que soy también partidario del impuesto territorial progresivo que grave solamente el suelo.

ANTONIO DE TOMASO.