

Revista

de

Ciencias Económicas

Publicación mensual del "Centro estudiantes de ciencias económicas"

Director:
Italo Luis Grassi

Administrador:
Juan Delbosco

Secretario de redacción:
Jacobo Waismann

Redactores:
Mario V. Ponisio - Mauricio E. Greffier - Rómulo Bogliolo
Mario R. Natta - José Porto - Agustín A. Forné

Año IV

Septiembre y octubre de 1916

Núm. 39 - 40



DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN
CHARCAS 1885
Buenos Aires

El impuesto al mayor valor

I. — Proyecto del diputado Castellanos. — II. Técnica impositiva. — III. La ley 5315. — IV. Nuevas orientaciones.

I. — El diputado Joaquín Castellanos presenta a la consideración de la cámara de diputados de la nación, en la reunión del día 25 de septiembre, un proyecto de ley que establece un impuesto al mayor valor de los fundos rurales comprendidos en la zona de influencia de los ferrocarriles nacionales (que sean propiedad del estado o por la ley de su concesión).

Nada más digno de aplauso, dentro del ambiente de superficialidad y palabrerío que domina a esa cámara, que conocer la presentación de algún proyecto de índole económica o financiera, en los actuales momentos de desorganización total en las relaciones más importantes de nuestra producción o circulación, pero sobre todo de la distribución de nuestra riqueza, ni protegida ni regulada, y, peor, atacada por eso que se llama nuestro sistema de impuestos.

Y dentro de esta situación y necesidades, pocas cuestiones que requieran mayor estudio que las formas a adoptarse en la contribución de los habitantes, sea a la nación, a las provincias o a las municipalidades; ya que las modalidades impositivas tienen tanta influencia en nuestra vida económica, en nuestra organización social.

El solo anuncio de la expresión "impuesto al mayor valor", cuyo contenido, antecedentes y consecuencias hemos investigado en otro momento con algún detalle, basta para interesarnos, sea a mejor estudio, sea a provocar nuevas

discusiones; porque consideramos que en la próxima reforma impositiva—de que todos los estadistas hablan y nada hacen—debe ser una de las contribuciones que han de tener aplicación, ya que tantas soluciones ofrece y tan pocos inconvenientes se le encuentran.

Si basta en consecuencia la sola proposición de establecer un impuesto al mayor valor en nuestro país, para que estemos incondicionalmente dispuestos a cooperar en la tarea, pedimos que se acepte, en cambio, nuestra disconformidad cuando veamos que los fines de alguna ley que se propone, y aún la forma adoptada para la misma, son inconducentes para el objeto que se persigue.

El proyecto del diputado Castellanos es inaceptable, ante todo, por su nombre: se llama proyecto de impuesto al mayor valor, dice que crea un impuesto al mayor valor y habla en todo su articulado como si se tratase de dicha especie o forma de contribución pública, y en realidad en ningún momento el proyecto trata el impuesto al mayor valor de la propiedad inmueble.

Esta afirmación tiene alguna gravedad—y es la que nos ha movido a escribir estas líneas,—pero no tanta como la que resulta de la confusión que el proyecto hace entre el impuesto al mayor valor de la tierra y la contribución a las mejoras, o mayor valor, que la misma tierra adquiere por construcción de obras públicas.

II. — En efecto, el fenómeno de un aumento de valor no ganado—"unearned increment"—en la propiedad inmueble, puede tener origen en dos causas bien distintas: la obra o acción directa del estado y el aumento de valor debido al progreso general de la colectividad. Aceptada indiscutiblemente, a nuestra manera de ver, la consecuencia, que es considerar a ese aumento de valor de la propiedad inmueble como fuente de contribuciones, porque no pertenece al propietario, debe entrar a estudio la forma en que esa contribución ha de hacerse efectiva.

Esas formas de contribución han sido ya discutidas y clasificadas en la ciencia de las finanzas; para el aumento de valor debido a causas sociales, se emplea el impuesto al mayor valor; para el aumento de valor debido a la acción

del estado (provincias y comunas), se aplica lo que se llama "retribución o contribución de mejoras"; modalidad financiera que tan extensa y cuidadosa aplicación tiene en los Estados Unidos de Norte América, bajo el nombre de "taxation by assessment".

La contribución de mejoras puede definirse diciendo que es una contribución establecida en proporción al beneficio especial recibido, en la mayoría de los casos por la propiedad inmueble, por la construcción de una obra pública—o emprendida en interés público—y que sirve para sufragar en parte los gastos ocasionados por dicha obra pública. El impuesto al mayor valor es una contribución establecida sobre el aumento de valor que adquiere la propiedad inmueble por obra o acción de la colectividad, percibido en ocasión del traspaso de la propiedad entre vivos o por causa de muerte (salvo excepción para los inmuebles en poder de personas jurídicas o asociaciones) y que sirve para hacer volver a la sociedad lo que le pertenece, teniendo también un fin, por ahora más importante que el puramente fiscal, que es el fin social o de intervención en las relaciones económicas de la tierra; que tanta influencia tienen en la organización de las demás relaciones sociales—en su mayor parte directamente dependientes—y también en la distribución de la riqueza.

Son, pues, dos formas de las rentas del estado, esencialmente distintas. La contribución de mejoras no se producirá dos veces por la misma causa; es siempre proporcional al beneficio recibido, y se percibe por razón de ese beneficio; tiene un destino especial; una atribución generalmente local; requiere una contraprestación en el estado: si no se construye la obra cuyos beneficios recibe el contribuyente, no hay ocasión de contribuir; es, pues, un recurso especial y limitado. El impuesto al mayor valor se exige no porque exista un beneficio o mejora en la propiedad inmueble, sino porque habiendo aumentado el valor del dominio, ha aumentado también la "capacidad" del individuo para contribuir a los gastos generales de la colectividad; lo que está de acuerdo con el principio impositivo más fundamental: la contribución se ha de exigir de acuerdo con la capacidad económica del individuo (o de su familia). El

impuesto al mayor valor no tiene un destino especial en su producto, tiene una cuota progresiva, se percibe cada vez que la misma causa produce el aumento de valor, y no es atribuido a las localidades por esto mismo: el mayor valor lo produce la sociedad, luego a ésta debe volver. Es entonces un recurso general e ilimitado.

Y bien: basta leer el proyecto del diputado Castellanos para darse cuenta que se trata de establecer una contribución a las mejoras proporcionadas por la construcción de los ferrocarriles nacionales, y no un impuesto al mayor valor, como así se titula el proyecto.

Ya en otra ocasión, con motivo de un proyecto que presentara la diputación socialista en la cámara de diputados de la provincia de Buenos Aires, en la sesión del 13 de agosto de 1915, para la construcción de determinadas obras públicas, en el que se creaba un recurso que no era ni más ni menos que una "contribución de mejoras", aunque se le llamase "impuesto al mayor valor", hemos combatido el error. Lo mismo decimos de un proyecto de ley de canalización del Riachuelo, presentado a la consideración de la cámara de diputados de la nación en los últimos días del mes de septiembre de este año, en el que se crea una contribución de mejoras que no puede ser más característica, denominándola "impuesto de mayor valor".

III. — A nuestro juicio se trata de un error fundamental y muy importante. Bastará decir—por analogía—que la mala redacción del famoso artículo 8.º de la ley 5315, ha dado origen a toda la complicada cuestión que hoy se discute y ha de ser tratada próximamente en el congreso nacional. El legislador dijo que exoneraba a las empresas de ferrocarriles de "impuestos"; los beneficiados pretenden que en esta denominación están incluidas las tasas o retribuciones de servicios municipales,—que evidentemente no son "impuestos"—, o por lo menos argumentan que el legislador, al usar la palabra "impuesto", tuvo la intención de comprender a esos recursos que no lo son; la justicia, llamada a interpretar la ley, ha distinguido y ha resuelto por la negativa, diciendo que el poder judicial no puede suponer que el legislador no haya conocido la diferencia elemen-

tal y que si se hubiese querido exonerar de las retribuciones de servicios, así lo habría escrito; la Suprema Corte nacional, entre muchos argumentos, algo confusos, ha confirmado esa negativa, sospechando que se iba a favorecer una enormidad económica, una herejía jurídica, un desatino financiero: las empresas de ferrocarriles pretenden, ni más ni menos, no pagar un servicio que se les presta; quieren tener servicios municipales de aguas corrientes, luz, cloacas, barrido y limpieza y no pagarlos según el uso que hagan de ellos; quieren litigar sin emplear el papel sellado que todo habitante paga; quieren usar los guinches y almacenes aduaneros del estado sin pagar derechos; quieren mandar analizar una muestra a la oficina química nacional y no abonar lo que todos los particulares abonan, etcétera.

Las empresas de ferrocarriles, sabiendo perfectamente que son una fuerza económica y social en nuestro país, deciden, en vista de esa interpretación de la ley, tomar sus represalias: aumentan las tarifas sin darle intervención al estado, denigran en todo momento a la administración pública y sus representantes, amenazan con no construir un solo metro más de riel en el país: se apoyan en su famosa ley 5315, que ellas mismas prepararon, y se rehusan a dar cumplimiento a otra ley nacional que establece la jubilación de empleados ferroviarios, encargando—no sabemos si a alguno de los argentinos que tienen a su servicio—que se diga en un periódico redactado en idioma inglés, que se trata de “a pure robbery”; deciden, en definitiva, hacer caso omiso de la autoridad del estado, representante de la soberanía nacional y de la economía misma del país, a pesar de todo lo que las ha favorecido y favorece; economía que está en su mayor parte, hoy por hoy, dominada o limitada en su libre desenvolvimiento por la actitud que estas empresas resuelvan adoptar.

Bien: todo este gravísimo problema que tiene preocupada la actividad de los poderes del estado, se debe directamente a un error en la clasificación o denominación en los recursos del estado. Si el legislador hubiese dispuesto con toda claridad qué clase de contribución quería establecer o exonerar, no hubiera ocurrido el conflicto que todos conocen.

IV. — No quiere esto decir que el error notado en el proyecto del diputado Castellanos dará origen a iguales complicaciones; tampoco sería fácil poderlas prever. Pero es necesario, ya que estamos avocados a tratar la organización total de los recursos del estado y su repartición entre las provincias y las municipalidades, que empecemos a llamar las cosas por su nombre: si se establece una tasa, no debemos llamarla impuesto; si se crea una contribución especial, no debe confundirse con una retribución de servicios. La técnica impositiva ha de respetarse siempre, no sólo porque estamos dentro de un campo exclusivamente reservado a la ciencia de las finanzas, sino porque de la inseguridad de esa técnica resulta la inseguridad de la norma impositiva; y, a nuestro juicio, pocas normas deben, en todo momento, ser establecidas con precisión más absoluta; no habrá que olvidar que se trata del conjunto de relaciones sociales en la que mayores conflictos se han de producir: atacan la actividad individual en su parte más sensible e influyen la actividad del estado en lo más importante, puesto que su vida misma depende de los recursos que se presupuesten, suponiendo el fiel cumplimiento de las disposiciones legales que han establecido dichos recursos.

Pero no sólo por esta razón de orden general debe ser atacado el proyecto del diputado Castellanos: el defecto podría subsanarse fácilmente cambiando una palabra por otra, en el momento de dictarse la ley.

El proyecto del diputado Castellanos establece una contribución sobre las zonas de influencia de los ferrocarriles nacionales y declara que se considerarán "zonas de influencia de todos los expresados ferrocarriles, todos los territorios nacionales, y todo el territorio de las provincias beneficiadas por ellos, sea cual fuere la extensión que crucen sus líneas". No determinándose en la ley cuál es la zona de influencia dentro de la cual ha aumentado el valor de la tierra—porque no quiero suponer que el autor del proyecto haya entendido que están influenciados "todos los territorios nacionales y todo el territorio de las provincias beneficiadas"—¿a qué autoridad corresponde determinar esa zona? El proyecto no lo dice: pero suponiendo que lo estableciese, no es posible admitir a nuestro juicio que ninguna

autoridad administrativa tenga facultades para determinar la fuente y objeto de una contribución pública—porque de esto nada menos se trata—so pena de dar ocasión a la mayor arbitrariedad. El poder de imponer, es decir, el poder de crear un recurso fiscal, sobre tal o cual fuente de recursos, es una facultad esencialmente legislativa.

Por lo demás, se establece una contribución igual para la zona de influencia tanto de un ferrocarril de la provincia de Buenos Aires como uno del Chaco o del territorio del Chubut, como si unos y otros hubieran producido igual aumento de valor en la propiedad; se dispone que la base para calcular el impuesto ha de ser el valor atribuido para la contribución territorial, como si ésta se hubiese apreciado de la misma manera en todas las provincias y territorios; y no se hace diferencia entre las tierras situadas en toda la extensión de las líneas, como si éstas produjesen igual aumento de valor en todo su recorrido.

No se ven consultadas, pues, ni la igualdad ni la generalidad en la contribución, ni principios esenciales de aplicación, que no pueden quedar librados a la incógnita del reglamento. No se determina el objeto del impuesto, ni los modos y formas de su percepción, ni se establecen penalidades, ni autoridades, ni excepciones indispensables, ni procedimientos en caso de discusión—porque esta forma de recurso así lo permite—ni intervención de particulares; y por último se destina su producto para compra o expropiación de latifundios, lo que es una equivocación, porque la contribución de mejoras responde al principio de que es justo que los particulares directamente beneficiados por una obra pública contribuyan en parte a su costo, pero el estado no exige la contribución para destinar su producto a comprar armamentos—que así lo pudo disponer el proyecto—sino para costear esa obra pública. Más perfecto en este sentido es el proyecto sobre la canalización del Riachuelo, presentado a la cámara el 28 de septiembre; allí pueden encontrarse previstas la mayor parte de estas deficiencias.

El proyecto del diputado Castellanos no ha podido, en ocho artículos, considerar situaciones y elementos de la contribución que se quiere establecer, que no es posible dejar de legislar. Si en alguna legislación es necesario el detalle

y la amplitud de la norma, aunque fuera con redundancias, en donde se contemplen todas las situaciones y facultades posibles, es en la legislación impositiva. No es posible aprobar un proyecto de ley que disponga: Artículo 1.º—Créase un impuesto al mayor valor; artículo 2.º—Comuníquese al poder ejecutivo etc.; porque esto es lo que en síntesis se establece en la proposición del diputado Castellanos.

Sin embargo, queda en el proyecto de que se trata un punto inatacable, y que es lo que más vale del mismo: este es, la idea de establecer una contribución sobre la propiedad inmueble que adquiere un aumento de valor, sea por obra directa del estado, sea por acción general del progreso social.

La primera forma de contribuir no ha de encontrar opositores, desde que no sólo se ha aplicado en la mayor parte de las naciones más civilizadas, sino que se ha adoptado ya en la legislación en vigor en nuestro país.

No queda, pues, más que tratar de convertir en una realidad el principio que sostiene que cuando la tierra aumenta de valor por causa del progreso general de la sociedad, se encuentra a disposición del estado una fuente de recursos aceptable de todo punto de vista, ya que se toma del individuo algo que no le pertenece, y se introduce en la economía de esa tierra un factor que ha de regular los desastrosos efectos que la libertad produce en esas relaciones económicas; situación esta última que no puede ser más evidente en el momento actual en nuestro país.

TEODORO BECU.