



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



La reforma tributaria argentina en lo concerniente a la imposición de la tierra

Trevisán, Egidio C.

1931

Cita APA: Trevisán, E. (1931). La reforma tributaria argentina en lo concerniente a la imposición de la tierra. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

"LA REFORMA TRIBUTARIA ARGENTINA

en lo concerniente a la imposición de la tierra."

T E S I S

presentada a la

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

por

EGIDIO C. TREVISAN

para optar al grado de doctor en ciencias económicas.



1931

DOS PALABRAS PREVIAS

En el año 1919 me recibí de contador público en esta Casa de estudios, de grato recuerdo para mí, habiendo tenido el honor de encabezar, por orden de clasificaciones, la lista de los egresados de ese año, con un promedio de 9,12 puntos.

Absorbido por múltiples ocupaciones de carácter comercial y profesional, debí interrumpir la coronación de mi carrera universitaria, aun cuando sin abandonar por ello mis preferencias científicas.

Vuelvo ahora, después de varios años, a dar cima a esa carrera eligiendo para hacerlo el tema que, precisamente, constituyó esa preferencia. Siempre he pensado, en efecto, que el problema de la imposición de la tierra es fundamental en nuestro país y que debe ser contemplado en forma amplia y libre de prejuicios o dogmatismos.

Con esa convicción he realizado este trabajo, el que, si carece de otro mérito, tendrá al menos el de haber sido efectuado con entusiasmo y con honestidad.-



Capítulo I

NUESTRO SISTEMA RENTÍSTICO.

Necesidad de su reforma.

Inconvenientes, fiscales y sociales, del sistema.- Recursos del presupuesto nacional.- La deuda pública de la Nación Argentina.- Impuestos indirectos.- Sus características.- Necesidad de reemplazarlos por otras contribuciones.- Opiniones nacionales y extranjeras que precisan la reforma.-

Las dificultades financieras por que atraviesa el gobierno argentino en estos momentos (1931) y siendo ello la repetición de un fenómeno que se repite periódicamente, constituyen la exteriorización más evidente de la imperfección de nuestro sistema rentístico desde uno de sus aspectos: el fiscal.- Procuraremos demostrar que lo es, así mismo, desde otro punto de vista, no menos importante: el de la equidad social.-

Analizando las cifras de los cálculos de los recursos del presupuesto anual de la Nación, notamos que la mayor parte de los ingresos previstos se basan en los impuestos indirectos sobre los consumos.-

RECURSOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL.-

Tomando, por ejemplo, el del año 1929, tenemos que, sobre un total de ingresos calculado en la suma de \$ 704.500.000.- m/n. corresponden a derechos aduaneros \$ 427.916.882.08 m/n. que, previa deducción de pesos \$ 22.809.500,35 m/n. que corresponden a derechos a la exportación, representan el 57.50 % del total; a los impuestos internos \$ 115.079.456.84 representando el

16.30 %; a la contribución territorial \$14.109.520.- m/n o sea, el 2 %; a sellos \$ 12.195.984.31 m/n. que representa el 1.70 % del total, etc.-

Estas cifras demuestran claramente que los ingresos calculados reposan en su mayor parte en los impuestos indirectos.

Ahora bien, considerando el problema desde un punto de vista puramente fiscal, podemos afirmar que tales impuestos son eficientes en épocas normales, desde que el producto de los mismos es, entonces, abundante.

Fero es un hecho bien comprobado por la experiencia que ese desenvolvimiento, habitualmente próspero, que acusa el país, es interrumpido por períodos de profunda depresión económica y comercial, conocidos con el nombre de "crisis".

Cuando ello ocurre, y el fenómeno se presenta con cierta regularidad, los consumos se restringen, influenciados por el malestar general, y como consecuencia inmediata de ello, las recaudaciones fiscales declinan sensiblemente.- El resultado de ello es el desequilibrio de la hacienda pública.

Hacemos notar, sin embargo, que no es necesario que se presenten situaciones de excepción como la indicada para que el déficit se manifieste en las finanzas públicas argentinas. Por el contrario, podemos decir que dicho déficit constituye un estado habitual de nuestras finanzas.

LA DEUDA PUBLICA DE LA NACION ARGENTINA.

La consecuencia obligada de tales déficits es el crecimiento siempre ascendente de la deuda pública argentina.

Vemos así que la misma (deuda nacional consolidada)

era en 1916 (1) de \$ 1.242.700.000.- m/nacional, llegando en 1921 a \$ 1.277.700.000.- de igual moneda.- Diez años más tarde, en el corriente año 1931, la deuda total nacional llegaría, según cálculos hechos por la "Corporación de Tenedores de Títulos" y que han sido consignados en su última memoria, a \$ 3.368.369.422.30 m/n., y deduciendo de esa suma \$ 1.072.740.195.65 que corresponden a la deuda no consolidada, tenemos que, la consolidada, que es la que hemos tomado como punto de comparación, llegaría a \$ 2.295.629.226.65 m/nacional, vale decir, que en el transcurso de esos diez años, la deuda pública consolidada habría crecido en más de mil millones de pesos.- La gravedad de ésta comprobación no requiere comentarios: ella es elocuente por sí misma.-

El hecho está en relación con la declaración hecha por el actual Ministerio de Hacienda de que el P. E. estima que en el período transcurrido desde el 12 de Octubre de 1928 al 6 de Setiembre de 1930, el déficit de los presupuestos se estima en una suma que oscila alrededor de los 900 millones de pesos papel.-

No es de esperar que los gobernantes que, en el futuro, toquen en suerte a la Nación, tengan la valentía o decisión-propia de un Avellaneda- de reducir los gastos públicos en proporción tal que permita eliminar esos déficits del presupuesto.- Por otra parte, las exigencias siempre crecientes del desenvolvimiento del país, reclaman la construcción de obras públicas y culturales, cuya atención demanda fuertes sumas.- Es indispensable, entonces, que el gobierno nacional cuente con un sistema

(1) Economía y Finanzas de la Nación Arg.-Carlos F. Soares, pág. 181.

rentístico adecuado que le permita proveer a esos gastos en una forma regular.- La reforma del sistema actual se presenta, pues, como una necesidad ineludible.-

IMPUESTOS A LOS CONSUMOS.-

En un momento, no muy lejano, de la conciencia pública y científica se consideró al impuesto sobre los consumos -impuestos indirectos- como un ideal rentístico y social.- Alberdi, en su "Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina" (1) atribuía a dichos impuestos las siguientes virtudes:

a) "es la más abundante en producto fiscal".

b) "es la más fácil porque es imperceptible al contribuyente su pago".

c) "es la contribución más libre y voluntaria porque "cada uno es dueño de pagarla o no según que quiera o no "consumir el producto en cuyo precio la paga".

d) "es impersonal y por lo tanto más justa y menos vejatoria".

e) "es la más cómoda porque no exige las molestias de "la repartición por provincias o estados, de la publicidad, examen y pesquisas de libros y papeles que exige "la contribución directa".

f) "es la más progresista porque el legislador puede "gravar a su elección los consumos más estériles, favoreciendo a los más útiles".

g) " es la más igual en proporción, porque la paga cada uno en la medida de sus goces y consumos".

h) "es la más segura pues descansa en el consumo, necesario a la existencia".

(1) Pag. 198 y sig.

La inconsistencia de estas pretendidas virtudes es fácil de demostrar y solo se puede explicar ese criterio financiero y social en una mentalidad tan esclarecida como la de Alberdi, sino como una consecuencia de las ideas económicas y sociales por entonces en boga. [

Ya hemos demostrado que esa contribución, si puede ser la más "abundante", como él la llama, en épocas normales, no lo es en los períodos de depresión económica que suceden a las mismas y en los cuales los consumos -base del impuesto indirecto- se restringen.

En cuanto a que "es la contribución más libre y voluntaria porque cada uno es dueño de pagarla o no, según que quiera o no consumir el producto en cuyo precio lo paga", parecenos ello casi una ironía puesto que los consumos -los necesarios, se entiende- no son voluntarios sino que están fijados por imperativas razones de subsistencia.-

No creemos tampoco que sea la contribución más "comoda" porque si bien es cierto que "no exige la repartición por provincias o estados, examen y pesquisas de libros y papeles", como dice Alberdi, exige, en cambio, un sistema de control aduanero complejo y una lucha constante contra la evasión del impuesto (contrabando), en lo que atane en los derechos de importación. Ello aparte de que la práctica de los sistemas de contribuciones directas -patentes, contribución territorial, etc.- demuestra que no es necesario tal sistema de "pesquisas".

Admitamos que sea una contribución "Impersonal"; también que sea la más "fácil", en el sentido dado por Al-

berdi, "porque es imperceptible al contribuyente su pago", pero eso de que sea la "más progresista" nos parece una ^{ilusión?} irrisión, solo explicable, como hemos dicho, teniendo en cuenta las ideas dominantes en esa época.-

Dichas ideas, que era una expresión de lo que por entonces se pensaba sobre esta materia, pues en las cuestiones económicas y científicas también se siente el influjo de las "modas", han sido sustituidas por conceptos nuevos, en nuestra opinión más ajustados a los dictados de la justicia y de la razón.-

Procúrase dentro de la tendencia que sigue la legislación moderna "desgravar" a las clases menos capacitadas para el pago del impuesto y orientar esas cargas hacia las clases pudientes. Y especialmente en los casos en que el patrimonio de las mismas se ve acrecido por causas de carácter social, sin esfuerzo personal.

Los impuestos indirectos, sobre los consumos, tienen la propiedad, precisamente de gravar en forma desigual a las distintas clases sociales, pesando relativamente más sobre las desheredadas que sobre las ricas.- En efecto, los artículos de consumo necesario, que son los que mayormente soportan el impuesto, entran en proporciones no muy desigual en el presupuesto del pobre como en el del rico, pero con la circunstancia de que, mientras que en el primer caso esos artículos constituyen una parte muy apreciable del presupuesto total, en el segundo, adicionados con otros gastos de lujo, la proporción resulta relativamente menor.-

Las consideraciones expresadas no implican que deba

prescindirse de esos impuestos indirectos en absoluto. Por el contrario, ellos son de mucha utilidad en un sistema tributario racional.- Ellos sirven, en efecto, como correctivos de algunas tendencias malsanas de la sociedad, permitiendo contrarrestar con el impuesto algunos vicios y malas costumbres sociales.

Tienen, así mismo, cuando se trata de derechos aduaneros a la importación, la ventaja de poder establecer una conveniente protección sobre determinadas industrias.

Además, ellos permiten gravar, aunque con lenidad, a las clases menos capacitadas, pero que, por las mismas razones de justicia social invocadas en su beneficio, deben contribuir en algo al mantenimiento de la organización común. Basta tales clases no podría llegarse de otro modo, con el impuesto directo, por ser la materia imponible inapreciable.-

OPINIONES QUE PROPICIAN LA REFORMA TRIBUTARIA.-

Las razones expuestas precedentemente son compartidas por muchas de las personalidades financieras nacionales y extranjeras que se han ocupado de la materia.

El reputado profesor de la Facultad de Derecho de París y director de la "Revue de Science et de Legislation financiere", M. Gaston Jese, manifestó lo siguiente en una de las conferencias que pronunció en la Facultad de Ciencias Económicas: (1)

" El sistema fiscal nacional de la Argentina es malo;

(1) Gastón Jese - "Las finanzas públicas de la República Argentina" -1924- pag. 80 y sig.

"todos los argentinos lo reconocen. Le faltan las condiciones esenciales a todo buen sistema de impuesto: 1° No es elástico. Consiste, casi exclusivamente en impuestos sobre los consumos. En 1921, los derechos de Aduana produjeron, ellos solos, \$ 203.000.000.- sobre 340 millones de recursos fiscales. Los alcoholes, tabacos, fósforos, cervezas, bebidas, naipes, vinos, etc., han suministrado cerca de 90 millones. Los sellos 26 millones. En conjunto, 320 millones sobre 340. La contribución territorial y las patentes han dado 15.500.000.-; ésta es la partida estable de los ingresos".

"Pero cuando una crisis económica se produce, los consumos se reducen y los ingresos fiscales disminuyen y el déficit se produce fatalmente".

"No hay necesidad de dar pruebas. El hecho es de tal manera reconocido que basta hacerlo constar después de todos los economistas, financieros, hombres políticos y hombres de negocios de la Argentina".

"No solamente el sistema fiscal nacional de la Argentina carece de elasticidad sino que también está en contradicción con el ideal de "justicia" que prevalece en los estados democráticos. En conjunto y en los detalles es "antidemocrático".

"Los impuestos de consumos cargan pesadamente sobre las clases más pobres de la Nación. Como los impuestos de consumo forman la parte esencial del régimen fiscal argentino, queda desconocido el principio constitucional de la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas. Favorece las clases más ricas y abruma a las

"a las clases poco afortunadas. Y si se examina cada im-
"puesto en particular, se llega a observaciones idénti-
"cas. La contribución territorial por ejemplo, está mal
"organizada; favorece a los grandes propietarios en quan-
"to concierne a métodos de evaluación. He aquí otro pun-
"to para el cual no es necesario tener pruebas. El hecho
"está reconocido por todo el mundo".

"Un tercer reproche se ha hecho al sistema fiscal
"argentino y es su carácter "desordenado". Nunca en la
"República Argentina ha sido confeccionado un programa
"fiscal coherente en el cual cada parte desempeñase un
"papel determinado para obtener un resultado relacionado
"con el conjunto."

"Y este es el tercer punto que, también sin pruebas,
"es incontestable."

El profesor francés ha penetrado, como puede apreciar-
se, en la realidad de nuestro sistema financiero. Las
verdades que en sus palabras se enuncian son de una evi-
dencia indudable.-

Concreta su plan de reforma en "tres grandes princi-
pios básicos":

- 1° "El sistema fiscal nacional argentino debe ser "pro-
"ductivo y elástico".
- 2° "El sistema Nacional argentino debe responder al ide-
"al moderno de justicia social y democrática".
- 3° "El sistema argentino debe tener en cuenta el medio
"económico, geográfico, político y social, tal cual e-
"xiste en este momento en la República Argentina". (1)

(1) Jese - Obr. cit., pag. 83.

Las opiniones nacionales concuerdan, en general, con las del distinguido profesor francés.-

"Nuestro sistema impositivo, dice el Dr. Salvador Oría, es anacrónico. Si se separan los llamados internos, nada se distingue sustancialmente de lo que formó el régimen tributario de la Colonia".

"Después de la Revolución del 90 y con el desastre económico y financiero que siguió al conflicto político, surgió, por obra de Vicente Fidel Lopez, ministro del Dr. Pellegrini, el plan de los impuestos internos, propuestos para aplicarse en forma "moderada y temporal", así decía el mensaje, aunque subsisten hasta la fecha."

"A pesar de esta reforma nos encontramos con que la mayor parte de los impuestos nacionales gravitan sobre el consumo, lo que es inequitativo, contrario al concepto de la Hacienda Social y reñido con el actual espíritu científico".

"Está demostrado también la falta de elasticidad de nuestros impuestos y que son inadecuados para soportar grandes alternativas en las cifras de las inversiones"(1)

El Dr. Mariano de Vedia y Mitre ha opinado lo siguiente:

"Un sistema fiscal como el nuestro que solo en parte mínima se inspira en la utilidad social y se funda sobre la base de lesnoble y hoy espúrea de contribuciones sobre los consumos, es realmente indefendible".

Estas concordantes opiniones apoyan nuestro punto de vista sobre la necesidad de la reforma.

(1) Salvador Oría-"Legislación impositiva argentina"

Capítulo II

LA TIERRA.

Su condición económica y social.- Los fisiócratas.- Producto neto.- Teoría de la renta de Ricardo.- Concepto moderno del derecho de propiedad.-

CONDICION ECONOMICA Y SOCIAL DE LA TIERRA.-

No obstante nuestro propósito de teorizar lo menos posible en este trabajo, que procuramos sea de carácter preferentemente práctico, consideramos, sin embargo, necesario hacer algunas consideraciones sobre la naturaleza de lo que ha de ser la materia de los impuestos que se proponen : la tierra.

Esta, que, junto con el capital y el trabajo, constituye uno de los elementos esenciales que intervienen en la producción de la riqueza, según la clásica división de la Economía Política, presenta condiciones que le son peculiares y que la diferencian fundamentalmente de los otros dos elementos indicados.-

El trabajo es, por definición, un elemento de condición eminentemente personal y, por consiguiente, es evidente que, en justicia, los frutos que ^{de} él resultan, son de pertenencia de su autor.

El capital, la legitimidad de cuya propiedad es discutida por algunas tendencias sociales avanzadas, procede, sin embargo, del esfuerzo humano, en colaboración con otros factores.

No sucede lo mismo con el elemento "tierra". Hay en

él una condición que le es propia y es la capacidad de acrecentamiento de riqueza espontánea, acrecentamiento que se multiplica con la intervención de los otros dos factores, pero que, sin embargo, existe por sí mismo.

Tiene otra particularidad y es su origen. Ella existe, evidentemente, con anterioridad al hombre; ellos ^{ella es} elemental. Luego éste ha debido apropiarse de lo que es anterior a sí mismo y de lo que él no ha creado.

Por fin, hay otra circunstancia, que consideramos especialmente interesante desde el punto de vista de este trabajo, y es la siguiente: el elemento tierra es indispensable para la producción de la riqueza. El trabajo humano, aun ayudado por el capital, necesita como condición esencial un pedazo de tierra para que pueda ser fecundo. Luego, si ésta es retenida por limitadas personas, éstas están en condiciones de ejercer un privilegio, exigiendo el pago de una cuota por el uso de esa tierra detentada.-

En este concepto se distingue ya el principio sobre que se asienta la "teoría de la renta", de la cual los economistas y sociólogos han extraído consecuencias condenatorias de la propiedad de la tierra.- En este mismo capítulo nos ocuparemos en detalle de esa ley económica.

LOS FISIOCRATAS.

Esa condición peculiar del elemento tierra que hemos expresado antes, consistente en la facultad de acrecentamiento espontáneo de riqueza por propia naturaleza, ha engendrado una teoría económica-social que estuvo en auge en el siglo XVIII, conocida con el nombre de "fisiocrática", y que atribuía a la "tierra" la condición de

ser la única creadora de la riqueza universal.

Tal escuela, designada también con el nombre de "de los economistas" fué una reacción operada contra el "sistema mercantil" hasta entonces imperante en Europa y cuya equivocada política de restricciones excesivas al libre desenvolvimiento de las fuerzas económicas provocó una intensa crisis en Europa.

Como es sabido, tal sistema mercantilista se basaba en la creencia, por entonces tan arraigada, de que toda la prosperidad de un Estado dependía de la mayor o menor cantidad de metales preciosos que se lograra almacenar dentro de los límites del mismo, y por consiguiente, la política financiera de las principales naciones propendía siempre a fomentar esa entrada de metales y de dinero en general, sea por la importación directa de los primeros, de las colonias, sea procurando, por medios artificiosos, inclinar a favor del país el saldo del comercio exterior, alentando la exportación de productos nacionales y entorpeciendo con toda clase de trabas la importación de mercaderías extranjeras.

Al régimen prohibitivo del mercantilismo se opuso, como resultado de la reacción operada, el famoso "laissez faire, laissez passer" de los fisiócratas.

Con ese lema se significaba que debía dejarse obrar el libre juego de las fuerzas económicas, prescindándose de la intervención del Estado en el mismo.

PRODUCTO NETO.

Dejando de lado algunas concepciones de carácter filosófico que integraban la llamada doctrina fisiocrática

nos ocuparemos aquí de sus principios relacionados con la imposición de la tierra.-

Los fisiócratas llamaban "producto neto" al remanente que resultaba después de haber hecho deducción del producido bruto de la tierra, de los gastos originados por la explotación de la misma, inclusive la manutención de los trabajadores empleados.

Tal excedente o diferencia era considerado como un "acrecentamiento" de riqueza y era, por consiguiente, en su opinión, la única parte que debía ser absorbida por el impuesto, desde que, todo lo que excediese de ese remanente o "producto neto", en la suma absorbida por el impuesto, significaría tomar lo que no es "aumento de riqueza" y originaría una depreciación de la misma.

tal es la idea que contiene el siguiente párrafo tomado de Mercier de la Riviere, ilustre economista de la escuela fisiocrática:

"Todo impuesto es pagado por el producto de las tierras, dice; todo lo que el impuesto toma sobre ese producto, después de la repartición hecha con el Soberano forma una doble imposición y toda doble imposición vuelve sobre los propietarios fundiarios con depredación de la riqueza nacional y de todo lo que constituye el poder político del Estado". (1)

Hace Mercier un examen de los distintos impuestos indirectos, los que desecha sucesivamente por considerar que todos ellos vuelven en última instancia a incidir sobre el propietario, siendo que la parte que podría ser

(1) Mercier de la Riviere, "L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques" pag.218.-

objeto de un impuesto sin afectar a los capitales, o sea el "producto neto", ya habría sido tomada por el estado.

La lógica que los fisiócratas seguían en tales razonamientos estaba fundada en el concepto, hoy desacreditado, de que solamente la explotación de la tierra podría implicar una "creación de riquezas".

Quesnay distinguía tres clases sociales:(1)

1º, la clase productiva, compuesta únicamente por agricultores, y acaso también por los pescadores y mineros;
2º, la clase propietaria, y
3º, la clase "estéril", que comprendería a los industriales, comerciantes, profesionales y servidumbre.

Para los fisiócratas la industria y el comercio no "crean" riqueza, limitándose a "transformar" la ya existente de manera de hacerla apta para el consumo, produciéndose así una sucesiva adición de valores.

"La industria, dice la Riviere, no es creadora del "valor de sus obras.....es creadora de formas". "El término adición, agrega pinta muy bien como se forma "el precio de los trabajos de mano de obra: este precio "no es sino un total de varios valores consumidos juntos "y adicionados juntos; ahora bien, adicionar no es multiplicar". (2)

(1) Ch. Gide y Ch. Rist, "Historia de las doctrinas económicas desde los fisiócratas hasta nuestros días", pag. 27

(2) la Riviere, obr. cit., pag. 321.

Es decir, según esta doctrina, el precio final de un producto se formaría adicionando los gastos que sucesivamente se han ido efectuando por compra de materias primas, mano de obra empleada y demás inversiones realizadas, sin haberse producido en ningún caso un acrecentamiento de riqueza sino una simple transformación de la misma.

Con esta concepción sobre la forma en que se produce la creación de la riqueza, los fisiócratas llegaron a la conclusión de que todo gravamen que no se aplicase directamente sobre la propiedad de la tierra, sino que fuese a gravar en primer término a esas clases "estériles" o recayese en alguno de los aspectos de esas sucesivas "transformaciones de riqueza", como ellos llamaban al proceso industrial, habían de ir a incidir en último término a la propiedad de la tierra, ya gravada.

Proponían entonces la aplicación de un "impuesto único" que gravase la tierra de manera de absorber esa parte que, como ya lo hemos explicado, denominaban "producto neto" y que podía ser tomada por el Estado sin que se produjese una disminución de capital.

"La forma directa del impuesto, dice la Riviere, es una forma esencial, bajo cualquier aspecto en que ella sea considerada: sea que consultéis los intereses del soberano, sea que consultéis los de los súbditos, siempre la encontraréis de una igual necesidad? (1)

Este impuesto único y directo preconizado por los fisiócratas consultaba, según ellos, las condiciones

(1) la Riviere- obr. cit., pag. 190.

necesarias para ser considerado dentro de lo que llamaban el "orden natural", es decir, que constituía el único sistema impositivo que podría asegurar la felicidad de los hombres en sociedad.

La escuela fisiocrática traía en sí una gran verdad cuando ponía de manifiesto los errores que caracterizaban al sistema mercantil, cuya política de trabas y restricciones oponía un serio obstáculo para el desarrollo y prosperidad de los pueblos, y cuando analizaba y desacreditaba la creencia, arraigada entonces, de que la riqueza de un país y el poderío político de un Estado dependía de la cantidad de metales preciosos que se lograra almacenar dentro de los límites del mismo.

Pero, procediendo con ese dogmatismo que les era peculiar, los fisiócratas incurrieron a su vez en un error. Tal era, el de considerar a la tierra como único elemento capaz de producir la creación de la riqueza.

Hemos señalado la división que hacían los fisiócratas de las clases sociales en clase productiva (agricultores), clase propietaria y clase estéril. Hemos hecho notar, así mismo, que negaban todo poder productivo y creador a la industria y el comercio.

Sin embargo, es indudable que el valor que tiene un producto está en relación directa con la utilidad que el mismo presta a la persona que lo consume. Y si esos productos no son transformados por la industria de manera de adaptarlos a las necesidades del consumidor, o si no son trasladados por el comercio al lugar donde son necesarios, no tienen utilidad alguna y por consiguiente, no valen.-

Los fisiócratas habían extremado el concepto hasta el punto de no aceptar como creadores de riqueza a las industrias extractivas del suelo.- Turgot, decía: "Un campo produce frutos cada año. No es lo mismo una mina metálica; ella no produce frutos, ella misma es "el fruto a recoger". (1)

La observación es sutil pero implica el mismo error antes comentado, por cuanto si bien es cierto que el mineral yacente en la mina es "la riqueza misma" y no hay creación de riqueza, no es menos cierto que mientras esa riqueza no sea extraída, transformada y transportada al lugar de consumo, carece de valor. Y si después de tales operaciones de extracción, transporte y transformación el mineral ha adquirido un "valor" que antes no tenía, es indudable que ha habido un acrecentamiento de riqueza.-

Sin embargo, a pesar de este error fundamental en lo que es la esencia de la escuela fisiocrática, no puede decirse que la misma haya sido estéril. Todo por el contrario, como ya lo hemos señalado, tiene un gran valor histórico, desde que ha constituido la reacción que dió en tierra con el sistema mercantil, y tiene también un valor doctrinario, desde que ha echado las bases del sistema tributario que tuvo por principal propagandista a Henri George y que se denomina del "impuesto único".

Tal sistema que estudiaremos más adelante, si bien

(1)Ch. Gide y Ch. Rist, obr. cit., pag. 16.

difiere en conceptos fundamentales, tiene, sin embargo, dos puntos importantísimos de común con dicha escuela impositiva de los fisiócratas y que son, la unidad del impuesto, y la materia imponible, la misma en ambos sistemas.-

TEORIA DE LA RENTA DE RICARDO.

Hemos hecho notar antes la condición particular del "elemento" tierra, de ser esencialmente indispensable para ^{que} el trabajo humano, con o sin ayuda del capital, pueda ser fecundo.

De ahí, hemos dicho, que quienes detentan ese elemento indispensable para la producción, se encuentran en situación de privilegio y están en condiciones de exigir una retribución por el derecho de usar del mismo.

La teoría llamada "de la renta" se basa en ese concepto. Ella es conocida generalmente con el nombre de "teoría de la renta de Ricardo" por ser éste economista, David Ricardo, quien primero la expuso en forma completa.

Pero, en realidad, no ha sido Ricardo el autor de esta teoría.

Según Mac Culloch, fué el Dr. James Anderson el primero que la expuso, en el año 1777.

El citado economista atribuye a Anderson las siguientes palabras, las que están muy de acuerdo con el concepto de la renta ricardiana:

"En todo país, dice, existen terrenos dotados de diversa fecundidad y de aquí nace que el labrador que cultiva el más fértil de todos, está en el caso de po-

"der presentar su trigo en el mercado a un precio me-
"nor que aquellos que cultivan terrenos más pobres.
"Pero si el trigo que se cultiva en campos fértiles no
"basta para abastecer el mercado, subirá naturalmente
"a tal altura que indemnice a los demás por el gasto
"de cultivar los terrenos pobres. Con todo, el labrador
"que cultiva las tierras más fecundas, podría vender su
"trigo al mismo precio que los que cultivan los campos
"estériles y recibirá más ^{del} valor intrínseco por el trigo
"que produce. Habrá por consecuencia muchas personas
"que desearán poseer esos campos más fértiles avinién-
"dose a pagar cierta cantidad por el privilegio exclu-
"sivo de cultivarlos, cantidad que varía con la mayor
"o menor fertilidad del terreno. Esta cantidad consti-
"tuye lo que llamamos renta en el día; medio que sirve
"para reducir a perfecta igualdad el gasto de cultivar
"terrenos de diferentes grados de fertilidad". (1)

Estas ideas constituyen, como hemos dicho, con mucha aproximación, la teoría que se atribuye generalmente a Ricardo.

Precisamente, éste funda su ley en la existencia en cultivo de tierras de distinta fertilidad y ubicación, lo que permite a los propietarios de las más ricas o mejor situadas, exigir una parte equivalente a la diferencia en resultados que obtienen los ocupantes de las tierras más pobres o peor situadas, pues para éstos sería indistinto, y aún ventajoso, ir a ocupar las primeras,

(1) David Ricardo.- Obras completas, pag 34.

abonando al propietario esa diferencia que obtendrían de-
más ocupando esas tierras y no las de condiciones inferior-
res.-

"Es, pues, dice Ricardo, porque la tierra varía en
"forma productiva y porque, en el progreso de la pobla-
"ción, los terrenos de una calidad inferior, o menos
"bien situados, son cultivados, que se viene a pagar u-
"na renta por tener la facultad de explotarla". (1)

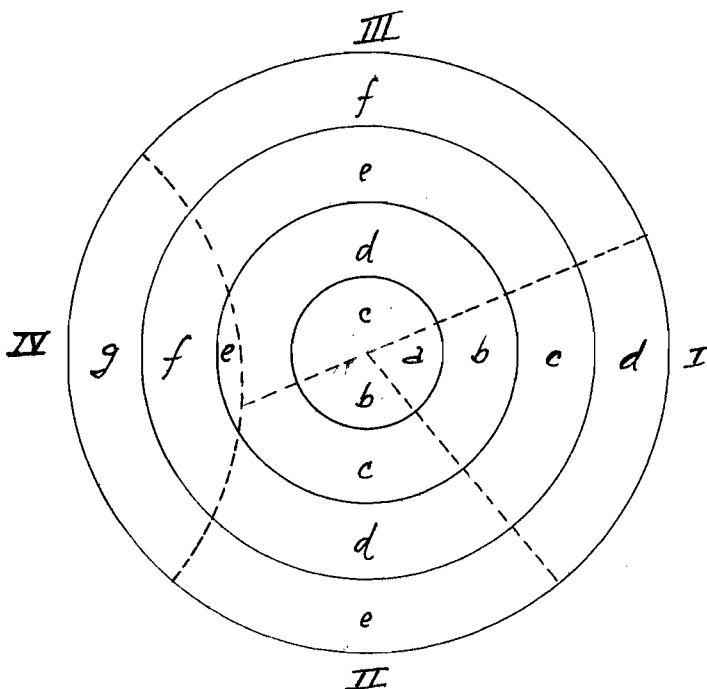
Esta teoría ha sido expuesta por la generalidad de
los autores que se han ocupado de la materia. Conside-
ramos, sin embargo, de utilidad, por la claridad con que
lo ha sido hecho, transcribir la exposición de la misma
hecha por el Dr. Juan B. Justo: (2)

"Mediante un esquema, dice, podemos figurarnos como
"nace y se desarrolla la renta del suelo. Supongamos un
"país aislado y circular, cuya población comience por
"el centro, donde se condensa por fin en un centro urba-
"no en incesante crecimiento. Supongamos también que el
"suelo de ese país se encuentre dividido por factores
"geológicos y climatéricos, en cuatro regiones irregu-
"lares: I, II, III, y IV, numeradas en orden de fertilidad
"natural decreciente. Dividamos ahora el país en cuatro
"zonas circulares y admitamos que la diferencia en el
"costo del transporte desde cada una de ellos al centro
"sea tan grande como la diferencia de fertilidad natural
"de las regiones I, II, III y IV, y que si, por ejemplo,
"con el mismo trabajo y el mismo gasto, se cosechan en
"la región I, 30 quintales de trigo por hectárea, 25 en
"la región II, 20 en la región III y solo quince
"en la región IV, el aumento del costo del trans-

(1) D. Ricardo, Obras completas, pag. 34.

(2) "La cuestión agraria" y "La renta del suelo", 1917
pag. 58 y sig.

"porte del producto de una hectárea al centro del país,
"al pasar de una zona circular a otra sea equivalente a
"5 quintales de trigo. Supongamos también, todo el sue-
"lo acaparado por propietarios, y la agricultura en ma-
"nos de empresarios que poseen o arriendan la tierra
"que explotan."



"En ese país hipotético, el cultivo comenzaría por
"la sección más fértil de la zona central, y al princi-
"pio su producto solo compensaría los gastos corrientes
"de explotación. El suelo de la parte (a), única culti-
"vada a esa altura del desarrollo, no daría, pues, ren-
"ta alguna, ni mucho menos la daría lo demás del terri-
"torio, aún sin cultivar. Cuando el aumento de la pobla-
"ción determinara mayor demanda de trigo, el cultivo se
"extendería a la sección (b) de la región I y (b) de la
"región II, como que en una y otra, por la situación de
"la una y la fertilidad de la otra, con el mismo costo,
"se produciría el mismo valor en trigo. Entonces la sec-
"ción (a) comenzaría a dar renta del suelo, a razón de 5

"quintales de trigo por hectárea, mientras que las seccio-
"nes (b), aunque cultivadas, no darían todavía renta alguna,
"como tampoco el resto de la superficie del país. En un gra-
"do ulterior de desarrollo se haría necesario extender el
"cultivo a las secciones (c), cuyo suelo, aunque cultivado,
"no daría aun renta, mientras que ésta aparecería, a razón
"de 5 quintales de trigo por hectárea, en las secciones (b),
"y se elevaría a 10 quintales por ha. en la sección (a).
"Cuando, bajo la acción de las mismas causas, llegara la la-
"branza al límite extremo de la región I, el cultivo se ex-
"tendería también a las secciones (d) de las regiones II y
"III, donde podría producirse con iguales ventajas; el sue-
"lo de las secciones (c) entraría entonces a dar renta, a
"razón de 5 quintales de trigo por hectárea, el de las sec-
"ciones (b) la daría a razón de 10, y el de la sección (a)
"a razón de 15. Y si entraran en cultivo las secciones (e)
"de las regiones II y III y más tarde las secciones (f), de
"las III y IV regiones, siempre la extensión del cultivo a
"nuevas secciones se acompañaría de la aparición de la renta
"del suelo en las secciones límites del período anterior, y
"de una elevación correspondiente de la renta del suelo en
"las secciones de antiguo cultivadas. Hasta que cultivada
"también la sección (g) de la IV región, el suelo de todo
"lo demás del país diera renta, a saber: 5 quintales de tri-
"go por ha. las secciones (f), 10 quintales las secciones (e),
"15 quintales las secciones (d), 20 quintales las secciones
" (c), 25 quintales las secciones (b) y 30 quintales por hec-
"tárea la sección (a). En cada momento del desarrollo, los
"factores fertilidad natural del suelo y costo del trans-
"porte del producto al mercado determinan la ventaja de cada
"chacra sobre aquellas en que solo se obtienen la renumera-
"ción del trabajo y el interés del capital, y ese beneficio
"excedente es lo que se apropia el propietario del suelo
"bajo el nombre de renta.

"Tal es la forma ordinaria de la renta diferencial
del suelo agrícola,

"a la que se agregaría un tributo más, una renta absoluta, si los propietarios del suelo en la sección (g), la menos fértil de las peor situadas, exigieron también una parte del producto por el permiso de cultivarlo, lo que, elevando arbitrariamente el costo de producción en las peores tierras, agravaría en el mismo monto la renta del suelo agrícola en todo el 'país."

CONCEPTO MODERNO DEL DERECHO DE PROPIEDAD.

Sin intención de historiar el proceso de evolución del régimen de la propiedad territorial, y de los principios sobre los que dicha propiedad se apoya, por ser ello ajeno a la índole de este trabajo, bástenos con recordar que dichos principios han sufrido una paulatina pero fundamental evolución, habiéndose pasado, por gradaciones sucesivas del concepto absoluto e individualista de los romanos, que se concreta en la famosa expresión de "jus utendi et abutendi" a otro, el actual, en que se contempla los derechos del individuo, pero, considerando a los mismos subordinados a ciertas obligaciones de interdependencia social.-

De ahí que, dentro de esos conceptos modernos, el propietario no pueda disponer en forma absoluta de su derecho, el cual sufre determinadas restricciones impuestas por esas razones de interdependencia social. El impuesto es la primera de esas limitaciones al derecho absoluto de propiedad.

El eminente constitucionalista francés, León Duguit, decano de la Facultad de Derecho de Burdeos, expuso en una de las conferencias dictadas en nuestra Facultad de Derecho, conceptos semejantes a los que hemos esbozado.

"En las sociedades modernas, dijo, (1) donde domina la conciencia neta y profunda de la interdependencia social, Así como la libertad es el deber para el individuo de emplear toda su actividad física, intelectual y moral en el desarrollo de ésta interdependencia, así la propiedad es para todo detentador de una riqueza, la obligación de orden objetivo de emplear la riqueza que detenta en mantener y ^{en} acrecer la interdependencia social. Todo individuo tiene la obligación en la sociedad de llenar una cierta función, en razón directa del lugar que ocupa en ella."

"El detentador de la riqueza, por el hecho mismo de detentarla, puede llenar una cierta función, que sólo él puede realizar. Sólo él puede aumentar la riqueza general haciendo valer el capital que detenta. Está, pues, obligado socialmente a llenar esa función y no ha de ser protegido socialmente sino en cuanto la cumpla."

.....
"La propiedad no es ya el derecho subjetivo del propietario: es la función social del detentador de la riqueza".

Estos conceptos son el fundamento de las doctrinas que reclaman, en beneficio de la comunidad, una parte, si no el todo, del acrecentamiento de riqueza producido por el esfuerzo también común y que, sin embargo, beneficia directamente al propietario del suelo.

(1) L. Duguit. - Anales de la Facultad de Derecho, Tomo II, pag. 697.

Capítulo III

IMPUESTO UNICO.

Exposición de la teoría georgista. El problema. Causas del malestar social. Soluciones propuestas. Resultados previstos. Precursores del impuesto único. Crítica del mismo.

EXPOSICION DE LA TEORIA GEORGISTA.

EL PROBLEMA.

Hace apenas algunos meses, el 2 de Junio del corriente año, 1931, el presidente de la Universidad de Columbia, Dr. Murray Butler, en un discurso pronunciado en oportunidad de la inauguración de los cursos de la misma hizo interesantes apreciaciones sobre el plan de reforma económica-social proyectado por Henri George, algunos de cuyos párrafos transcribimos a continuación por considerarlos de interés:

"Ha transcurrido justamente medio siglo, ha dicho, "desde que un número no insignificante de personalidades "en todo el mundo se encontraron en vigorosa y a menudo "excitada controversia sobre la tesis de un libro de Henri "George titulado "Progreso y Miseria".

"El título mismo abundaba en sentido desafiador y la "argumentación del libro era todavía más desafiadora. "Henri George apremiaba sobre la cuestión de como es que "a pesar de todos los tan proclamados progresos que la "sociedad ha hecho y está haciendo, ha de persistir toda- "vía tanta miseria y privaciones, y tales, según parece, "permanentes líneas divisorias entre la gran masa de los

"que prosperan y la gran masa de los que no prosperan."
"Mientras Henri George vivía y tenía contacto cara a cara con el público en las tribunas, su vigorosa personalidad le conquistó muchos adeptos e hizo muchos partidarios de sus opiniones. Los años que han transcurrido han situado sus análisis y enseñanzas económicas en debida perspectiva y nos facultan ahora para considerarlos con un justo sentido de su permanente importancia y con respecto a la profundidad de sus fundamentales principios".

"En el día de hoy, en todas partes del mundo, y mucho más vigorosamente que hace medio siglo, ésta misma cuestión se presenta con más apremio ante la atención de la humanidad. ¿Porqué es que el progreso, de que tanto nos enorgullecemos, es tan inseguro y en realidad tan inconsistente para satisfacer no solamente los deseos sino también las necesidades de tan gran cantidad de los seres humanos?".

Este es, precisamente, el problema que George plantea en su difundido libro "Progreso y Miseria".

"Lo que caracteriza el presente siglo, dice, (1) es un grandísimo aumento en la producción. El empleo del vapor y de la electricidad, la introducción de más perfectos procedimientos y de las máquinas que facilitan las operaciones, la mayor subdivisión de las mismas, la gran cantidad de productos y la extraordinaria facilidad de los cambios, multiplican notablemente la eficacia del trabajo".

(1) H. George - "Progreso y Miseria", Ed. Sempere, T° I, pag. 1.-

Grandes esperanzas podrían cifrarse en estas notables mejoras ocurridas en la producción y en la circulación de la riqueza. La condición humana se vería, pues, grandemente beneficiada. El cuadro de bienestar humano que, hipotéticamente, describe George, es realmente promisor.

Pero los hechos no habrían respondido a las previsiones.

La condición humana ha mejorado, y en forma notable, pero para algunos solamente. Para los más, para la inmensa mayoría, esas condiciones de vida no habrían hecho más que empeorar, siguiendo una nueva depresión de las mismas a cada factor de progreso incorporado.

"Es verdad, dice, (1) que a un descanso ha seguido otro y que descubrimiento tras descubrimiento e invención tras invención, no ha disminuido la fatiga de los que más descanso necesitan, ni ha traído a los pobres la abundancia".

CAUSAS DEL MALESTAR SOCIAL.

Planteado en éstos términos el problema, se propone GEORGE buscar la causa originaria de esa contradicción económica-social. Busca de investigar el porque de esa anomalía que presenta en contradicción a los fenómenos -progreso y bienestar social- que debiesen ser correlativos.-

Emprende entonces un estudio de los distintos elementos que actúan en la vida económica. Entra de lleno

(1) George, obr. cit., Tomo 1, pag. 9.

en el terreno de la Economía Política. Analiza, con mucho ingenio, las distintas leyes que constituyen la base de la economía clásica y se sirve de algunas de dichas leyes para apoyar sus postulados. La ley de la renta, llamada de Ricardo, le da, por ejemplo, un poderoso argumento para apoyar su tesis de que esa contradicción económica-social proviene, así lo sostiene, de la propiedad privada del suelo.

Sin duda al realizar esa tarea comete George ciertas herejías económicas, pero ello es explicable si se tiene en cuenta que este notable publicista, mas que un hombre de ciencia, fué un hombre de partido y de acción.

El había sido testigo del crecimiento desorbitado de su ciudad natal, San Francisco de California, realizado en pocos años, con su secuela de desequilibrios e injusticias sociales. Había visto desarrollarse ante sus miradas fenómenos que en otros países no habían tenido, al menos, la misma intensidad. Y, siguiendo un método deductivo, habría generalizado para todo el Universo las conclusiones extraídas de ese ambiente. El verdadero método, en cambio, el método científico, procede de otra manera. Se vale de la estadística, es decir, observa un número muy grande de casos y de ellos extrae sus conclusiones.

Pero, de cualquier manera, es preciso reconocer que en esas imágenes y conclusiones, que George presenta con tanta nitidez, se encuentran siempre algunas verdades, de las cuales la ciencia económica y la legislación contemporánea han sacado provechosas consecuencias.

SOLUCIONES PROPUESTAS.

George presiente la existencia de esa falla en la organización social y busca, con alguna inseguridad, la solución. Propone, primeramente, la socialización de la propiedad de la tierra, temperamento que abandona después para sustituirlo por otro, en su opinión más eficaz y que consistiría en llegar a idénticos resultados mediante la absorción de la renta del suelo por el impuesto.

"Existe, dice, (1) un medio único de alejar el mal y "es alejar la causa".

.....
"Por consiguiente, para extirpar la pobreza, para convertir los salarios en lo que la justicia ordena que sean, "esto es, la ganancia completa del trabajador, debemos "sustituir la propiedad privada de la tierra por la tierra de propiedad común".

Analiza después el derecho de propiedad en su aspecto económico y social y, coincidiendo con el criterio sustentado por otros autorizados sociólogos, hace una fundamental distinción entre lo que es el producto del trabajo y lo que es un don de la naturaleza, aceptando la propiedad privada para el primer caso y rechazándola en el segundo.

"La verdadera y natural distinción, dice, (11) consiste en cosas que son el producto del trabajo y cosas que "la Naturaleza ofrece gratuitamente".

(1) George - Obr. cit., tomo II, pag. 34.

(II) George - Obr. cit., tomo II, pag. 40.

"En cuanto se advierte esta distinción, agrega, (1) se
"ve que la sanción dada por la justicia natural a una es-
"pecie de propiedad es negada a la otra, y la equidad que
"enlaza a la propiedad privada individual con el produc-
"to del trabajo, implica la iniquidad de la propiedad in-
"dividual de la tierra, y así como el reconocimiento de
"una de ellas coloca a todos los hombres en las mismas
"condiciones, asegurando a cada uno la recompensa debi-
"da a su trabajo, el reconocimiento de la otra equivale
"a la negación de la igualdad de derechos del hombre,
"permitiendo a los que no trabajan usurpar la recompensa
"de los que trabajan".

Establecido tal distinción, George atribuye los males
sociales que son inherentes a la civilización contempo-
ránea, a la existencia de la segunda categoría de propie-
dad privada, la de la tierra.- "Los grandes males socia-
"les, dice, (2) que por todas partes oprimen al hombre
"en medio de una civilización que avanza, tienen su ori-
"gen en una gran injusticia: la apropiación, como propie-
"dad exclusiva de algunos hombres, sobre la tierra sobre
"la cual hemos de vivir todos".

Rechaza, así mismo, toda idea de indemnización para
los propietarios actuales, olvidando que en infinidad de
casos, la propiedad actual tiene por origen el trabajo y
el ahorro, aun cuando el origen primitivo pueda ser otro.
"No tienen derecho a nada, vive Dios!, exclama. (3) Si la
"tierra de una nación pertenece al pueblo de ésta nación

(1) George - Obr. cit., tomo II, pag. 41.

(2) " " " " " " 43.

(3) " " " " " " 65.

"¿qué derecho, según la moral y la justicia, pueden tener a la renta los llamados propietarios?. ¿Si la tierra pertenece al pueblo, porqué en nombre de la moral y de la justicia ha de pagar el pueblo su valor vendible por lo suyo?."

Fácil es notar que los términos apasionados que emplea George no son propios de un hombre de ciencia sino de un hombre de acción y de combate.

En la misma obra que comentamos -Progreso y Miseria- nos encontramos con que estos conceptos tan extremos sufren una notable atenuación.

Opina George que el problema se simplifica dejando a los actuales propietarios el derecho "nominal" de la propiedad de su tierra, pero despojándolos de lo que da a la misma un valor "efectivo", es decir, de su renta.

"No propongo, dice, (1) adquirir ni confiscar la propiedad privada del suelo: lo primero sería injusto, lo segundo innecesario. Permitid a los propietarios que la tienen ahora, si gustan, la posesión de lo que se complacen en llamar su tierra. Dejadles que sigan creyéndola suya. Consentidles comprar y vender, y que la donen y la leguen. Podemos, de seguro, dejarles la cáscara si tomamos la nuez. No es preciso confiscar la tierra: basta la confiscación de la renta."

A continuación concreta George su plan en estos dos postulados: (2)

1º, "apropiarse de la renta por medio de los tributos".

2º, "suprimir todos los impuestos menos los relativos

(1) George - Obr. cit., tomo II, pag. 102.

(2) " " " " " " 103.

"al valor del suelo".

RESULTADOS PREVISTOS.

Las esperanzas que George cifra en su sistema son tan entusiastas que podríamos decir que ellas han abandonado el terreno de lo razonable para entrar en el de la exageración.

Podemos hacer la siguiente enunciación de esos resultados previstos:

a) Aumento de la Producción

"Suprimiendo, dice, (1) cuantas cargas oprimen a-
"hora la industria y entorpecen el cambio, la producción
"de la riqueza aumentaría con una rapidez hasta ahora no
"soñada".

b) Simplificación del mecanismo burocrático y morali-
zación de las funciones de gobierno.

"Y relevada de las dificultades inherentes a la
"cobranza de los ingresos por procedimientos que engendran
"la corrupción y convierten la ley en un instrumento de in-
"tereses particulares, la sociedad podría asumir funciones
"que por la creciente complicación de la vida es de desear
"que asuma". (2)

c) Hostilización de las tierras incultas, fomentando
su subdivisión y explotación.

"El precio de venta de la tierra, dice, (3) disminu-
"ría; la tierra de especulación recibiría un golpe mortal;
"el monopolio de la tierra ya no tendría cuenta. Millones

(1) George, obr. cit., tomo II pag. 126.

(2) " " " " " " 126

(3) " " " " " " 129.

"y millones de acres vedados al inmigrante por la elevación de los precios, se abandonarían por los dueños actuales o los venderían a los colonos a precios nominales"

d) Elevación de los salarios.

"Considerad el efecto, agrega, (1) de éste cambio sobre el mercado de trabajo. La competencia no se haría por una de las partes tan solo como ahora. En lugar de hacerse los trabajadores la competencia mutuamente para conseguir ocupación, reduciendo de este modo los salarios hasta el límite de la mera existencia, los ambos competirían por todas partes para hallar trabajadores y los salarios llegarían a la justa ganancia del trabajo".

e) Justicia social.

"No solo, dice, (2) aumentaría enormemente la riqueza, sino que se distribuiría con igualdad. No quiero decir que cada individuo tomara la misma cantidad de riqueza. No habrá igual distribución mientras los individuos tengan facultades diferentes y aspiraciones distintas; pero creo que la riqueza se distribuiría de acuerdo con el grado de industria, habilidad, conocimientos y prudencia con que cada uno contribuiría a la riqueza común."

PRECURSORES DEL IMPUESTO UNICO.

La teoría fisiocrática es citada frecuentemente como precursora del impuesto único georgista. Sin embargo, es preciso notar que, no obstante tener de común algunos

(1) George, obr. cit., tomo II, pag. 131.

(2) " " " " " " 144.

puntos muy importantes, como lo son la unidad impositiva y la materia gravada, difiere en un punto tan esencial como es el concepto sobre la propiedad del suelo.

Los fisiócratas no negaban dicha propiedad; por el contrario, la apoyaban. Ellos tenían el concepto de la existencia de una co-propiedad entre los dueños de la tierra y el Estado, siendo el impuesto la parte que le corresponde a este último en dicha sociedad.

En el siglo XVII, floreció en España, como una natural reacción contra la intensa crisis agraria que sufrían varias regiones de ese país, especialmente la de Andalucía, a causa de la existencia de grandes extensiones de tierra en pocas manos, frecuentemente sin cultivar, una falange de economistas y hombres de letras que expusieron, sea en el libro, sea en sendos memoriales presentados al gobierno, ideas sociales que pueden clasificarse dentro de lo que conocemos con el nombre de "colectivismo agrario". Entre esas exposiciones encontramos interesantes antecedentes del impuesto único.

El Dr. Sancho de Moncada, catedrático de sagrada teología de la Universidad de Toledo, decía que se debía "cargar a la naturaleza que no se cansa y no a la industria humana en el comercio" y proponía que "todo comercio de españoles quedase libre de toda alcabala, "millón, estanco, puerto seco y toda otra contribución", debiendo ser sustituida tal pluralidad de impuestos por un "derecho único de 1 a 3 reales a cada fanega de trigo, "centeno, cevada y avena, aumentándose la tasa del precio de estos granos en otro tanto". (1)

(1) "Restauración Política de España, 1619, cit. por Joaquín Costa, en "Colectivismo Agrario en España", 1915, pag. 589.

Miguel Alvarez Ossorio, buscando de resolver uno de los problemas financieros de su época, que era la gran diversidad de impuestos provinciales con sus males y corrupelas inherentes, proponía reemplazar esa cantidad de impuestos por una contribución directa y única consistente en medio diezmo, o sea un cinco por ciento, que todos los labradores y ganaderos habrían de pagar en especies de todas sus producciones. (1)

Gonzales de Collorizo, licenciado y abogado de la Real Cancillería de Valladolid, elevó al rey Felipe III, en el año 1600, un memorial en que analiza la desastrosa situación española, la que atribuye a la existencia de grandes extensiones incultas y a los arriendos elevados exigidos por los terratenientes. "Porque después, dice, (2) "de haber pagado el diezmo debido a Dios, pagan otro muy "mayor a los dueños de la heredad; tras lo cual se le siguen innumerables obligaciones, imposiciones, censos y "tributos, demás de los pechos, cargas reales y personales, "a que los más dellos son obligados".

Francisco Centani, escribió en 1671, en un memorial elevado al rey: (3) "De lo que contiene el capítulo antecedente entrará v.m. en conocimiento que de los derechos "de carne, vino, vinagre y azeite, que son los principales géneros de que se compone el sustento después del "pan, no percibe la Real hacienda la décima parte de lo "que vale, sirviendo solo estos tributos de malestar a "los pobres desvalidos, cargando sobre el sudor del rostro los repartimientos que les hazen; y las quejas tan

(1) J. Costa, obr. cit. pag. 591 y sig.

(2) " " " " " 86

(3) F. Centani, "Tratado de las rentas de España", 1671

"justas, continuas de estos, han de ser causa, sino se
"pene remedio, para que no se halle, siendo fácil de
"componer estos desórdenes, y antes de dar principio a
"procurarlo, fuera muy conveniente desenojar a nuestro
"señor, con dar orden general en todo el reyno para que
"no se pueda hacer repartimientos a quien no tenga ha-
"zienda raíz".

Por "repartimientos" se entendía entonces lo que hoy
llamamos impuestos. Estos, como se ve, debían pesar única-
mente sobre la propiedad raíz, según proyectaba Centani.

En época más reciente, 1828, el ilustrado economista
español Alvaro Flores Estrada hizo, en su "Curso de Eco-
nomía Política" una exposición de ideas muy semejantes a
las que sustentó George algún tiempo después.

Dice Flores Estrada: (1)

"Examinada la presente doctrina con relación a prin-
cipios los más claros y seguros, hallaremos que cuando
"el derecho no se extiende a otros artículos sino a los
que son el producto de la industria del hombre, la i-
"dea de los que ven en él el origen de los progresos
"físicos y morales, es correcta en todas sus partes. En-
"tonces las leyes impositivas son las más justas y ne-
"cesarias, circunscribiéndose todas a corroborar la ley
"natural de la que nadie puede apartarse sin ser viola-
"dos los derechos más preciosos del hombre, sin quedar
"resueltos los vínculos de la sociedad humana".

"Por el contrario, si con arreglo a la idéntica guía
"examinamos los defectos de la propiedad, cuando no se

(1) A. Flores Estrada, curso de economía política"
pag. 327-328.

"limita a los artículos que son producto de la industria
"del hombre, sino que se extiende a los dones naturales
"concedidos indistintamente al género humano, e indis-
"pensables para nuestra existencia, entonces la idea de
"los que ven en este derecho el germen de cuantas calami-
"dades afligen a la humanidad, es cierta en todas sus
"partes. Entonces las leyes positivas concernientes al
"derecho de propiedad no son más que un verdadero insul-
"to a la moral y a la sana razón".

Estas son, precisamente, las razones de justicia que
invoca George al fundar su postulado.

Y en cuanto a la parte positiva de su doctrina, dice
Flores Estrada:

"Como las contribuciones tienen por efecto necesario
"disminuir la facilidad de acumular capital, y como la
"industria prospera en razón directa de la riqueza desti-
"nada a la producción, se deduce que el mejor sistema
"tributario es el que hace recaer la mayor parte de los
"impuestos sobre la riqueza que se consumiría de un modo
"improductivo. La contribución inmueble, cuando se halla
"dispuesta de modo que recaiga sobre la renta de la tie-
"rra, se toma de una riqueza regularmente destinada a
"consumos improductivos. Esta derrama no desalienta la
"industria por cuanto la renta de la tierra, no consti-
"tuye los gastos de la producción. Un buen sistema, pues,
"de contribuciones debe pesar en su mayor parte sobre la
"propiedad inmueble".-

CRITICA DEL IMPUESTO UNICO.

En nuestra opinión, la implantación del impuesto que propone George es conveniente, pero, aunque ello parezca un contrasentido, a condición de que, precisamente, no sea único.

Estamos lejos de pensar que las profecías que hace George, según lo acabamos de ver, puedan llegar a convertirse en realidad de una manera absoluta. Pero admitimos, sin embargo, que muchas de esas propiedades le son atribuibles. Por lo pronto, desde uno de los puntos de vista que a nosotros más nos interesa, el de la subdivisión de la gran propiedad, sus resultados están suficientemente comprobados. Hemos dado en otra parte de este trabajo, algunas cifras que demuestran como en países como Inglaterra, Australis y Nueva Zelandia, donde el impuesto se ha aplicado, se ha operado una gradual división de la tierra.

Parécenos, además, incontestable la conveniencia fiscal y de justicia que existe de tomar en beneficio del Estado, y por consiguiente de la comunidad, las plusvalías territoriales producidas por causas sociales.

Pero, si fuéramos a tomar al pié de la letra lo que George propone nos encontraríamos con inconvenientes muy graves a resolver. Inconvenientes de orden institucional y de justicia e inconvenientes de orden práctico.

De orden institucional por que la absorción total de la renta del suelo, como lo propone George, equivaldría, prácticamente a la anulación de la propiedad. De nada sirve en el hecho la posesión de un título nominal si lo

que es substancial, o sea la renta no pertenece. El mismo George así lo reconoce sarcásticamente cuando propone, gráficamente, tomar la nuez y dejar la cáscara.

Consumar tal reforma, digamos mejor, revolución, sería pretender reparar una injusticia cometiendo otra, quizá mayor. Pues, como ya lo hemos manifestado, no es posible olvidar que muchos de los actuales propietarios han llegado a serlo mediante su actividad y hábitos ahorrativos.

Desde el punto de vista práctico presenta igualmente el impuesto, en la forma proyectada, sus dificultades, algunas de ellas insalvables.

Los derechos aduaneros, en efecto, tienen, además de su función fiscal, de allegar fondos al erario, otras de distinto carácter. Ellos permiten al Estado seguir determinada política económica, favoreciendo la producción nacional mediante la estipulación de cláusulas de reciprocidad en los tratados internacionales. Permiten proteger a las industrias nacientes amparándolas, mediante la tarifa aduanera, de la concurrencia ruinososa de industrias ya cimentadas en el exterior. Por fin, ellos permiten también corregir, en cierta medida, algunos consumos inconvenientes desde el punto de vista social e higiénico.

Por otra parte, es de temerse que, haciendo recaer exclusivamente el peso del impuesto sobre una sola fuente impositiva, la tierra, podrían ocurrir serios trastornos económicos por insuficiencia contributiva de la misma.

Es interesante notar que, no obstante el carácter excluyente sobre los demás que George ha dado en "Progreso y Miseria" al impuesto proyectado, en otra de sus obras

"Protección y Librecombio" rompe, de pasada, con la rigidez de ese principio y admite la coexistencia de otros impuestos en determinados casos. Dice sobre el particular: (1)

"La emisión de papel moneda que se comprende en las funciones o que es de la competencia del gobierno central, daría, si hubiese sido hecho con medida y prudencia, una renta considerable; de otro lado, se podrían encontrar fuentes independientes para alimentar el Tesoro, hasta la concurrencia de lo necesario, en diversos impuestos que, aún estando lejos de ser perfectos desde el punto de vista económico, como lo sería el establecido sobre el valor de las tierras, se prestan, sin embargo, a muchas menos objeciones que los derechos sobre las importaciones. El impuesto o el estanco de las bebidas alcohólicas debiera abolirse por engendrar la corrupción, siendo perjudicial a numerosas ramas de la industria y ofreciendo una prima a la fabricación de productos falsificados. El gobierno podría sacar del tráfico de los licores espirituosos una renta muy seria, ya monopolizándola, ya por el establecimiento del derecho de licencia sobre la venta al pormenor, y esto de una manera mucho más ventajosa para la salud y para la moral públicas que por el sistema actual. Existen también impuestos sobre timbres de diversas especies que, comparativamente, no tienen inconvenientes y pueden establecerse con facilidad sin grandes gastos".

"Pero de todos los métodos para proporcionar una renta

(1) George, "Protección y Librecombio", pag. 435.

"independiente al gobierno federal, la que le daría las sumas más fuertes, con más facilidad y con menos perjuicios de la población, sería la de un impuesto sobre los legados y sucesiones".

Y más adelante agrega:

"El mismo impuesto sobre la renta, siendo como es tan malo, es preferible, en todos respectos, a un arancel".

Quiere decir, entonces, que George admite como complemento del impuesto sobre la tierra, que inapropiadamente llama "único", los siguientes:

- a) Impuestos sobre los consumos inconvenientes.
- b) Derechos de timbres.
- c) Impuestos sobre sucesiones y legados, y
- d) Impuesto a la renta.



BIBLIOTECA

Capítulo IV

IMPUESTO AL MAYOR VALOR.

Factores que intervienen en la valorización del suelo. Mayor valor por acción directa de obras realizadas y mayor valor por causas sociales. Mayor valor inmobiliario y territorial. Proporción del mayor valor que debe gravarse con el impuesto. Conveniencia de la aplicación de este impuesto en nuestro país. Objeciones formuladas.

FACTORES DE VALORIZACION.

La imposición del mayor valor de la tierra adquirido por causas ajenas al propietario de la misma, es un hecho estudiado por la doctrina y legislado en varios de los países que marchan a la cabeza de la civilización.

En nuestro país, en donde, como se expresa en otra parte de este trabajo, no contamos con esa legislación, no obstante las diversas iniciativas producidas, el fenómeno de ese mayor valor se presenta con una intensidad tal que obliga a encarar con seriedad el problema, buscando de encontrar soluciones del mismo que satisfagan el doble principio de equidad social y de conveniencia fiscal.

Formamos parte de un país nuevo y que ha sido dotado por la naturaleza en forma excepcional.

Las posibilidades de progreso y prosperidad que esas circunstancias ofrecen a los habitantes de otros países donde los recursos están exhaustos y donde tales posibilidades de progreso o de cambio de situación social existen solo en forma muy limitada, hacen del nuestro un poderoso centro de atracción para su emigración y de ahí

que, en épocas normales, grandes contingentes humanos entren al país anualmente. Damos a continuación las cifras de esa inmigración a partir del año 1900:

Movimiento inmigratorio

Años	Saldos a favor o en contra.
Promedio 1900 - 04	+ 49.043
" 1905 - 09	+ 154.766
" 1910 - 13	+ 169.304
" 1914 - 18	- 42.685
Año 1919	+ 12.170
" 1920	+ 39.781
" 1921	+ 65.753
" 1922	+ 103.398
" 1923	+ 160.799
" 1924	+ 114.053
" 1925	+ 75.277
" 1926	+ 90.462
" 1927	+ 111.878
" 1928	+ 86.182
" 1929	+ 89.221

Agregado a ello el aumento vegetativo de la población encontramos que ésta tiene normalmente un crecimiento extraordinario. Así lo demuestran las cifras que a continuación consignamos:

Censo año 1869.	1. 737.076 habitantes
" " 1895.	3. 954.911 "
" " 1914.	7. 885.237 "

Año 1929,
s/cálculos del Ing.A.E.Bunge/11.192. 702 "

(1)

(1) Revista de Economía Argentina, N° 155, Mayo 1931.

La condición antes indicada de ser el nuestro, un país nuevo y rico, hace indispensable la construcción de importantes obras públicas, caminos, puentes, escuelas, etc., etc. y ellas se realizan continuamente mediante la inversión de fondos que proceden, bien de los contribuyentes actuales, bien gravando a las generaciones futuras por haberse obtenido mediante la contratación de empréstitos.

Los capitales extranjeros son, así mismo, atraídos por las posibilidades de conveniente inversión ofrecidas por las circunstancias indicadas, y mediante la aplicación de tales capitales, o de capitales nacionales, surgen obras o empresas de indudable progreso general: ferrocarriles, usinas, teléfonos, subterráneos, etc.

Son un índice de la magnitud de tales obras las cifras que a continuación consignamos referentes a ferrocarriles y telégrafos existentes en la fecha en el país:

Años	Ferro-carriles	Telégrafos
1900-04	Kms. 17.736	
1905-09	" 22.200	
1910-14	" 31.104	Kms. 30.968
1915-19	" 34.465	" 40.164
1920	" 36.195	" 41.049
1921	" 36.195	" 45.658
1922	" 36.440	" 41.154
1923	" 36.577	" 41.554
1924	" 36.958	" 42.056
1925	" 37.824	" 42.548
1926	" 38.243	" 43.338
1927	" 38.386	" 44.248
1928	" 38.656	" 44.765

Y si a todo ello agregamos la incesante y cotidiana acción individual de todos los habitantes que luchan por desarrollar y consolidar su progreso y bienestar, llegamos a la constatación de la existencia de un ritmo acelerado que sigue, con algunas interrupciones periódicas y espasmódicas, el progreso nacional.

Ese progreso incontenido se ve reflejado en las cifras siguientes:

COMERCIO EXTERIOR.

1900-04 (promedio)	\$ c/s.	327.188.000
1905-09 "	" "	602.274.000
1910-14 "	" "	841.067.000
1915-19 "	" "	1.149.219.000
1920	" "	1.979.053.000
1921	" "	1.420.663.000
1922	" "	1.365.653.000
1923	" "	1.639.791.000
1924	" "	1.840.104.000
1925	" "	1.744.778.000
1926	" "	1.614.675.000
1927	" "	1.866.129.000
1928	" "	1.891.216.000
1929	" "	1.815.741.000

Superficie cultivada

Años	1909-10	Hectáreas	18.775.672
"	1914-15	"	24.317.199
"	1925-26	"	23.908.719
"	1926-27	"	24.011.590
"	1927-28	"	24.669.714
"	1928-29	"	26.000.000

Escuelas

Estas que en 1908 eran 5956 llegaron en 1929 a 11.280.

Estas son solamente algunas de las múltiples manifestaciones de nuestra expansión económica y cultural, fenómeno en el cual cada uno de los habitantes tenemos nuestra participación, aunque pequeña sea. Sin embargo, se comprueba en el hecho que hay una clase social, la de los propietarios territoriales, que recibe en forma directa la mayor parte de los beneficios que de ese progreso resultan por causa de la valorización que el mismo engendra en sus propiedades.

Baste citar, para comprobar un hecho que es por sí mismo evidente que el valor del suelo nacional que, según el Censo Agropecuario de 1908, se estimó en 6.495 millones de pesos papel, según el Censo de 1914 fué avaluado en 10.623 millones de pesos. Admitiendo que, por haberse realizado ambos censos por distintos procedimientos, puedan haber diferencias de importancia en los resultados obtenidos, siempre queda margen para poder constatar la existencia de una valorización extraordinaria.

Ahora bien, esa valorización, que tan directamente favorece al propietario, perjudica en forma inversa a la generalidad de las personas que son las "no propietarias" mediante el encarecimiento de la vida. "La renta, ha dicho "el ministro de hacienda inglés, Mr Snowden, entra en el "precio de todo artículo producido y en todo servicio público." Se refería al aumento de la renta del suelo engendrado por ese progreso general que comentamos.

Ese fenómeno del encarecimiento de la vida operado co-

relativamente con el aumento del valor de la tierra, se pone de manifiesto mediante las siguientes cifras.(1)

Costo de la vida.

1914	100 %
1915	107 "
1916	115 "
1917	135 "
1918	169 "
1919	160 "
1920	186 "
1921	166 "
1922	139 "
1923	136 "
1924	139 "
1925	135 "
1926	133 "

El impuesto al mayor valor debe absorber una parte, al menos, de esa valorización territorial en beneficio de la sociedad que la ha creado.

Parécenos que las razones de justicia en que el mismo se apoya son de una evidencia indudable.

MAYOR VALOR POR ACCION DIRECTA DE OBRAS PUBLICAS REALIZADAS Y MAYOR VALOR POR CAUSAS SOCIALES.

La primera categoría, la que se refiere al mayor valor operado por causa de obras realizadas, ha sido aceptada

(1) Este cálculo ha sido realizado por el Ing° A. E. Bunge tomado como base los gastos de una familia obrera media. Revista de Economía Argentina, N° 157, Julio 1931.

e incorporada a la legislación desde época muy atrás.

En Francia se aplicó ya en tiempos de Colbert. Bajo el reinado de Napoleón, en 1807, se dictó una ley sobre la materia cuyo art. 30 dispone:

"Cuando en ocasión de la apertura de nuevas calles,
"de formación de plazas, de construcción de diques o por
"otros trabajos públicos, generales, departamentales o
"comunales, ordenados y aprobados por el gobierno, las
"propiedades privadas hayan adquirido un notable aumento
"de valor, esas propiedades estarán sujetas a pagar una
"indemnización que podrá elevarse hasta la mitad del ma-
"yor valor que hayan adquirido, estimación que será hecha
"en las formas de ley juzgada y consentida por una comi-
"sión nombrada al efecto".

Entre nosotros mismos existen antecedentes legisla-
tivos en ese sentido.

La Ley de Desagües de la Provincia de Buenos Aires,
del 17 de Enero de 1893, establece (art. 3) que: "los
"propietarios comprendidos en el perímetro de las obras
"pagarán un impuesto que se denominará de desagüe y cuyo
"monto se fijará en cada caso teniendo en cuenta el monto
"que resulte una vez confeccionado el presupuesto defini-
"tivo."

La ley de pavimentación de la Municipalidad de la Ca-
pital Federal establece así mismo un impuesto, denominado
de retribución de mejoras, que grava el mayor valor ope-
rado por causa directa de esas obras de pavimentación. El
impuesto se aplica en forma progresiva en proporción al
fondo de la propiedad, estableciéndose una escala de ma-
nera que los [tenedores de] terrenos más distantes de la

obra realizada paguen proporcionalmente menos que los más cercanos.

Otros municipios han adoptado legislaciones similares en casos semejantes.

Como hemos visto, la primer categoría de "mayor valor", la que obedece a la acción directa de obras públicas realizadas, ha sido aceptada sin mayor resistencia.

No ha sucedido lo mismo con el mayor valor debido a causas sociales. Recién en época reciente se ha logrado vencer la resistencia opuesta, incorporándose esa legislación a la de los países más adelantados. El Reino Unido la adoptó en 1909 y Alemania, con carácter federal, en 1911. De ambos sistemas nos ocuparemos detalladamente más adelante.

MAYOR VALOR INMOBILIARIO Y MAYOR VALOR TERRITORIAL.

El mayor valor adquirido por una propiedad inmueble presenta características distintas según que se trate de bienes urbanos edificados o de bienes rurales. En la propiedad urbana edificada, en efecto, el factor "mejoras" entra a formar parte del valor total en forma preponderante, mientras que la propiedad desnuda, o sea, el terreno, tiene un valor relativamente menor.

En la propiedad rural, en cambio, sucede todo lo contrario. El terreno insume, por regla general, la mayor parte del valor total, teniendo la edificación y mejoras una importancia meramente complementaria.

Atribuimos a esta distinción una importancia muy apreciable. De ella se desprende que el problema de la imposición del mayor valor se encuentra planteado en

términos distintos según que se trate de una o de otra clase de propiedad.

Sostenemos que, llevado el asunto al terreno de la realidad práctica de nuestro país, la imposición de ese mayor valor no reviste la misma urgencia cuando se trata de propiedades edificadas en las ciudades que cuando se trata de propiedades rurales.

En el primer caso, es difícil establecer con exactitud cual es la parte del mayor valor acrecido que se debe a la acción general o la que es imputable a la acción individual del propietario. Esa acción individual se deja sentir, en efecto, en ése caso, en forma más intensa.

Supongamos el siguiente ejemplo: Un propietario, dueño de un terreno que vale \$100.000.-, lo divide en cuatro lotes de igual extensión, de un valor de \$25.000. cadauno. Sobre tres de ellos edifica sendas casas de valor de \$ 50.000.- cada una, lo que da un valor total de \$ 75.000.- por cada casa. Ahora bien, el terreno que quedó sin edificar, ya no vale \$ 25.000.- como valía antes. Valdrá \$ 30.000.-, digamos, y no puede decirse, sin embargo, que esos \$ 5.000.- de mayor valor acrecido sean debidos a causas sociales sino que, por el contrario, son el resultado del esfuerzo y de la iniciativa de ese propietario progresista.

La necesidad de hacer estas distinciones se impone, entonces, si se quiere establecer una legislación que no lesione la iniciativa privada. Y esas distinciones, que lógicamente deben ser prolijas, hacen complejo el sistema recaudador y, por consiguiente, inadaptable a nuestro medio ambiente.

El sistema alemán establece el impuesto para la propiedad urbana y hace los distinguos con la prolijidad que es característica en los alemanes. Pero no debemos olvidarnos que nosotros no hemos alcanzado el grado de cultura general a que se ha llegado en esos países ni tampoco la palabra jurada hace fé entre nosotros en la forma en que lo hace allí.

Concuerdando este criterio con la opinión del profesor Gastón Jezu quien, refiriéndose, en general, a las condiciones requeridas para una eficaz reforma de nuestro sistema tributario dijo:

"Otro punto capital para los reformadores es el carácter de la población argentina; se trata de una población latina y también de una población muy mezclada; incesantemente se aportan elementos nuevos, de cultura muy desigual, a veces todavía rústicos. El sentimiento del deber fiscal no está siempre muy desarrollado entre estos elementos". Y más adelante apunta esta otra atinada observación:

"En todo sistema fiscal el éxito o el fracaso dependen, en gran parte, de la burocracia que lo aplica. Según que los agentes del fisco sean imparciales e íntegros, o, por el contrario, parciales y corrompidos, un impuesto da buenos o malos resultados." (1)

Tampoco debemos olvidar que la "empleomanía" es uno de los males propios de nuestro medio ambiente y que, por consiguiente no debemos complicar el ya complejo mecanismo burocrático.

Hay por otra parte, una razón más que nos induce a pensar en esta forma y es que, el fenómeno del mayor va-

(1) G. Jezu. La reforma fiscal en la Argentina, pag. 24

lor adquirido por las propiedades inmuebles que, en nuestra opinión, es tan pernicioso e injusto cuando se trata de propiedades territoriales, es por el contrario, en muchos casos, hasta diríamos beneficioso cuando se trata de propiedades urbanas. El mismo significa, por lo pronto, un poderoso aliciente para la edificación, y la edificación es considerada como un bien social desde que ella contribuye a resolver el problema de la vivienda.

Por otra parte, tratándose de propiedades urbanas, difícilmente se da el caso, tan frecuente en la otra categoría, de grandes propiedades ubicadas en pocas manos y que esperan su valorización en forma completamente pasiva.

Por regla general, el fenómeno de la valorización, en los centros urbanos, beneficia a numerosas personas, muchas de ellas de condición modesta y por consiguiente acreedoras a ese estímulo.

El problema de los terrenos que no se edifican a la espera de su valorización, tan frecuentes en las ciudades, se soluciona con facilidad, en nuestra opinión, mediante la implantación de un impuesto suplementario a los baldíos.

Podrá argüirse que, tratándose de propiedades territoriales también la iniciativa privada crea valor mediante la subdivisión de las tierras. Sin embargo, creemos que la objeción no sería consistente. Supongamos un caso: Un propietario es dueño de un campo de 1000 hectáreas que valen \$ 100.000.- Las subdivide en 10 lotes de 100 hectáreas cada uno los que vende a los colonos, no ya a \$ 100.- la hectárea, como costaba el campo, sino a \$ 115.- la hectárea, digamos. El propietario del campo ha realizado, entonces, una utilidad comercial de \$ 15.000.-

Esa utilidad es legal, pero, considerando el caso desde el punto de vista social, ¿ es justa, o al menos, conveniente?. En nuestra opinión, no. El propietario no ha "creado" un mayor valor, como ocurría en el ejemplo dado anteriormente. Lo que ha hecho es dividir su propiedad de manera de hacerla accesible a los bolsillos de los colonos y de manera de poder sacar de estos la mayor cantidad posible.

Proporción que debe gravarse sobre el mayor valor producido.-

Este aspecto del problema ha sido estudiado con mucha claridad por el Sr. Ernesto J. J. Bott en un trabajo publicado por la Revista de Ciencias Económicas en 1916.(1)

Dicho publicista aconseja y en ello concuerda con los principios seguidos en los distintos proyectos presentados, de que el Estado no debe absorber mediante el impuesto más del 50 % del mayor valor producido. Lo contrario, solo sería equitativo, sostiene, si el mismo Estado se responsabilizase de las disminuciones de valor que pudieran ocurrir ocasionalmente.

En esa valorización, que, habitualmente observamos en nuestras tierras, intervienen, en efecto, dos elementos: uno normal y permanente y que es debido a causas relacionadas con el progreso colectivo, tales como construcciones de caminos, obras públicas y particulares, etc. El otro factor es anormal y responde a causas especulativas que, si bien aumentan el valor venal de la tierra, no incorporan a la misma ningún elemento que signifique

(1) E. J. J. Bott, Rev. de C. Económicas, 1916, N° 36, pag. 387.

un valor definitivo de esa tierra. Ese valor especulativo y anormal desaparece - la experiencia así lo demuestra - en cuanto la "crisis" que inevitablemente sigue a ese período de especulación lleve los distintos valores a su punto de equilibrio. Luego, los mayores valores ocasionados por esta última causa -factor especulativo- no debe ser considerado por el impuesto. Y como, prácticamente, es imposible determinar en que proporción entra uno y otro elemento, parécenos que el porcentaje del cincuenta por ciento propuesto como límite máximo, sería muy razonable.

Un porcentaje aun menor, agregaría una ventaja más y es la de dejar un aliciente más para los negocios, aliciente que implica la posibilidad de acrecentamiento de las sumas invertidas, ventaja que, desde luego, no debe pasar de un límite muy moderado.

CONVENIENCIA DE LA APLICACION DEL IMPUESTO AL MAYOR VALOR TERRITORIAL EN NUESTRO PAIS.

Existe en nuestro país lo que podríamos llamar una conciencia nacional sobre la necesidad de dotar al mismo de una red caminera que le permita, comunicando sus distintos centros de producción y embarques, darle el desarrollo a que está destinado. Muchas obras, públicas y privadas, deben complementar ese plan. Entre ellas, la construcción de elevadores de granos, destinados a multiplicar los resultados de la producción, va en camino de convertirse en una hermosa realidad.

Ahora bien, es propio de una elemental previsión no permitir que los resultados inmediatos de esas obras de progreso, y muchas otras que las complementan, se tra-

duzcan en beneficio de los propietarios, acrecidos en su patrimonio por el mayor valor de sus tierras, sino que debe ser la comunidad, por medio del Estado, quien debe recoger, parte al menos, de éstos beneficios a ella debidos.

El impuesto al mayor valor se impone, entonces, como un complemento de esos planes de acción constructiva.

En otra parte de éste trabajo nos ocupamos de los latifundios, como fenómeno retrógrado de nuestra economía y hemos consignado algunas cifras elocuentes.

El Dr. Roque Saenz Peña, por intermedio de su ministro de hacienda, Dr. José María Rosa, dijo sobre el particular en el mensaje con que acompañó a su proyecto de 1912 sobre éste impuesto: "El terrateniente que es dueño "de grandes extensiones abandonadas que aguarda quieta- "mente el resultado del esfuerzo ajeno para multiplicar "el de su bien propio, al divisar un impuesto paulatino al mayor valor que vaya adquiriendo la propiedad, se sen- "tirá muchas veces inclinado a renunciar a ésa actitud "pasiva o de contemplación. En igual forma la especula- ción desenfrenada, sometida a un impuesto constante con- "tribuiría a normalizar un tanto las fluctuaciones de "valor, avivadas por el agio."

"Pero el justificativo verdadero de éste impuesto no "radica propiamente en las consecuencias favorables que "ocasiona en el orden de la economía social; su razón de "ser reposa en que siendo el Estado quien contribuye ma- "yormente a valorizar la propiedad, justo es que perciba "su parte, sirviéndose para ello del impuesto. Como se ve "se trata de salvar el aumento de valor adquirido sin la

"intervención directa del propietario, que se ha producido por factores extraños a la actividad del dueño y que en derecho estricto no ha sido ganado por él." (1)

Tan autorizadas palabras hablan con elocuencia sobre la necesidad de establecer éste impuesto en nuestro país.

OBJECIONES FORMULADAS.

Cada vez que se ha proyectado esta innovación impositiva, ha ocurrido lo que ocurre siempre que se proyecta cualquier innovación: se ha hecho sentir la voz de la oposición, provenga ella de un espíritu excesivamente conservador, reacción a todo lo nuevo, o bien provenga de los dictados de los intereses creados.

En oportunidad de la presentación del proyecto Saenz Peña, en 1912, el entonces diputado Dr. Arturo M. Bas formuló, en la sesión del 17 de Julio de ese año, una moción para que se considerase y se desestimase el impuesto proyectado, por considerarlo inconveniente, e hizo en tal oportunidad las siguientes consideraciones: (2)

"No es ésta la oportunidad de entrar a considerar los blancos que presenta la iniciativa del poder ejecutivo, bajo el punto de vista constitucional, ni tampoco el error fundamental de su pensamiento básico de obstaculizar el espíritu de empresa que él llama especulación y que es indiscutiblemente la base de la grandeza argentina; como tampoco de entrar a discutir o demostrar la incon-

(1) Diario de Sesiones de la C. de Diputados, sesión del 28 de Junio de 1912, pag. 412.

(2) -id- -id- del 17 de Julio de 1912.

"veniencia de la adopción de principios exóticos tomados
"de legislaciones de pueblos extraños, con sus organismos
"complejos y en completa antítesis con el nuestro, recién
"en formación. De todo esto ha de haber para que la Cáma-
"ra se ocupe debidamente del asunto hasta formar su cri-
"terio a fin de resolverlo en la forma que corresponda."

"Sin embargo, he pensado que, para fundar esta moción,
"debía recordar a la honorable Cámara un caso muy recién-
"te, acaecido hace pocos días, precisamente en esta Capi-
"tal."

"Se había concertado ya una gran operación de tierras
"en la provincia de Córdoba, las que debía adquirir un
"conocido facultativo residente en Montevideo. Apenas pre-
"sentado el proyecto por el poder ejecutivo, el adquiren-
"te solicitó en esta Capital los informes del caso, y el
"comisionista le remitió como tales ese mismo proyecto y
"el mensaje que lo acompañaba. Pues bien, a pesar de que el
"proyecto del poder ejecutivo no comprende, como no podía
"comprender, las tierras de las provincias, y si únicamen-
"te las de la Capital Federal y territorios nacionales, el
"referido caballero contestó en estos términos: "Desisto
"de la operación y desde hoy en adelante dejaré de inver-
"tir mi dinero en compra de tierras en la República Ar-
"gentina porque, como extranjero, no estoy dispuesto a
"colocar mi dinero asociando en mis empresas al Estado."

Difícilmente podría haberse buscado un argumento más
convinciente para demostrar la bondad del impuesto proyec-
tado, porque, en nuestra opinión, el dictado mocionante
ha demostrado justamente lo contrario de lo que se propo-
nía demostrar.

El caso ofrecido es elocuente: un señor extranjero se proponía invertir su dinero en compra de tierras argentinas seguro de que, mediante la acción perseverante y progresista de los elementos que actúan en nuestro país, esas tierras adquirirían un valor siempre creciente, valor en que él no habría, sin embargo, colaborado para nada. Porque, según se desprende del ejemplo dado, al señor en cuestión lo que le interesaba era ese mayor valor de carácter social. No así el beneficio que él podría obtener explotando normalmente las tierras adquiridas. Así resulta, al menos, de las palabras que habría escrito al rehusar la operación: "Desisto, habría dicho, de la operación "y desde hoy en adelante dejaré de invertir mi dinero en "compra de tierras en la República Argentina porque, como "extranjero, no estoy dispuesto a colocar mi dinero asociando en mis empresas al Estado".

El Estado, sin embargo, no proyectaba tomarle lo que era el resultado de su esfuerzo y de su iniciativa. Por el contrario, le dejaba aun una parte de lo que provenía de la acción social.

El capitalista de que nos ocupamos, que no quería asociar en sus negocios al Estado, no tenía, sin embargo, inconvenientes, en asociarse a la comunidad, pero llevando en esa sociedad la parte del león.

En fin, creemos que el ejemplo presentado demuestra la conveniencia del impuesto proyectado desde uno de sus aspectos: la eliminación de aquellos capitalistas que ven en la tierra un medio de especulación y no un elemento de producción.

Las demás objeciones formuladas en la moción no son,

en nuestra opinión, más consistentes: ni el proyecto se proponía "obstaculizar el espíritu de empresa" ni se basa en "principios exóticos tomados de legislaciones de pueblos extraños."

Lo primero queda demostrado con lo ya dicho, de que el impuesto no tomaría lo que corresponde a la acción del propietario, sino una parte de lo que debe atribuirse a la acción social.

Y lo segundo tampoco es exacto desde que, como el poder ejecutivo lo declaró expresamente en el mensaje, se buscó dejar de lado las legislaciones de otros países, para adaptar el proyecto a las condiciones peculiares de nuestro ambiente.

Con motivo del proyecto que la Cámara de Diputados de la Nación llegó a sancionar en 1922, y que fúe rechazado por el Senado, fueron renovados esos ataques al impuesto.

El Dr. Mariano de Vedia y Mitre, prestigioso profesor de esta Casa de estudios ha dicho sobre el particular lo siguiente: (1)

"El poder ejecutivo propuso para el corriente año la "implantación del impuesto sobre los valores mobiliarios, "y la Cámara de Diputados no solo ha sancionado ese nuevo "gravamen, sino que ha agenciado otros dos, llamados por "sus autores impuestos al mayor valor y al ausentismo, y "todavía ha elevado las tasas de la Contribución territorial, del impuesto a las herencias y de las patentes de "muchos comercios e industrias. Y todo este aparato de "gabelas, todos estos inquietantes preparativos de nuevos

(1) M. de Vedia y Mitre, "El Régimen Tributario en la Argentina" pag. 379.

"tributos, amenazan precisamente a la tierra y al trabajo,
"cuando consta por la disminución de las áreas sembradas,
"por la disminución de las exportaciones, por la disminu-
"ción de los transportes internos, que estamos en vísperas
"de un período de graves dificultades económicas".

Creemos que no es posible oponer a estas apreciaciones
más sólido argumento que las propias palabras del mismo
Dr. de Vedia y Mitre emitidas, pocas páginas antes, en la
misma obra: (1)

"Esta evolución de la proporcionalidad a la progresi-
"vidad, ha dicho, no tiende solamente a inspirarse en una
"mayor justicia social. Tiende, sobre todo, a llenar un
"fin social y un fin político, en el sentido amplio y no-
"ble del término, en cuanto lo político significa la or-
"ganización del Estado y la mayor felicidad de sus miem-
"bros. De ahí la honda evolución realizada. Los impuestos
"a los consumos que constituían en todas partes y consti-
"tuyen hasta hoy entre nosotros la base del sistema fis-
"cal, han sido reemplazados con ventaja en los países de
"mayor cultura social y política de acuerdo con este con-
"cepto de la "hacienda social" y bajo el principio de la
"progresividad por impuestos sobre las rentas, sobre las
"riquezas abandonadas e improductivas, las plusvalías so-
"ciales y las herencias".

(1) E. de Vedia y Mitre, ob. cit., pag. 328 y sig.

Capítulo V

LA RÉFORMA TRIBUTARIA INGLESA.

(Finance Act, 1909-10)

Régimen de la tierra en el Reino Unido. Lucha por su reforma. Los impuestos sancionados. Opiniones sobre la reforma. La ley sancionada. Impuesto al mayor valor. Tasa del impuesto. Oportunidad del pago. Definición. Valuación del suelo. Valor imponible. Excepciones. Impuesto de reversión. Impuesto sobre tierras incultas. Resultados de la reforma.

RÉGIMEN DE LA TIERRA EN EL REINO UNIDO.

Gran Bretaña, país conservador de sus tradiciones por excelencia, se había sustraído al movimiento renovador que otros países del Continente habían experimentado en su legislación y en sus instituciones. Alguien ha dicho que el feudalismo subsistía en Inglaterra en plena época contemporánea. Grandes extensiones de tierra, en efecto, eran poseídas por pocas manos y sus dueños, lejos de destinarlas a su natural uso, que es el de proveer a las subsistencias humanas, las reservaban para sus esparcimientos y cacerías. Los tributos escasamente llegaban hasta esos señores y, cuando ello ocurría, los mismos eran descargados en buena parte, sobre los arrendatarios.

Naturalmente, de ese estado de cosas debía resultar, y así ocurrió, un sensible malestar social con sus habituales características de desocupación obrera y empobrecimiento general.

LUCHA POR LA REFORMA.

Tal situación engendró un movimiento de reacción que, encontrando campo propicio, se desarrolló con facilidad.

Hombres de la talla de John Stuart Mill y de Henri George difundieron los nuevos conceptos.

La tierra ya no debía seguir siendo un medio de recreo de los nobles sino la base de la subsistencia de todos.

La acción tesonera de estos economistas fué seguida por muchos otros, pero las nuevas tendencias encarnaron finalmente en una figura de vigorosa personalidad, Lloyd George, el famoso leader liberal, cuya elocuencia y tenacidad logró abatir la resistencia conservadora.

Por ese entonces la opinión pública británica se hallaba dividida por dos grandes corrientes de opinión: los liberales, apoyados por el socialismo, buscaban la solución de la crisis en la desgravación de los impuestos sobre los consumos, en la absorción por el impuesto de las plusvalías territoriales de carácter social y en la imposición progresiva de la tierra de manera de precipitar la subdivisión de la misma, buscando con ello hacerla más accesible al trabajo.

Por otro lado los "unionistas" buscaban la solución mediante su proyectado sistema proteccionistas (tariff reform) destinado a contrarrestar los efectos de la competencia de la industria extranjera (especialmente la alemana) que inundaba el mercado inglés. Muchas organizaciones obreras apoyaban esta tendencia por que creían ver una solución del problema de la desocupación en la

atenuación del librecambismo, sistema a que atribuían la decadencia de muchas fábricas británicas.

Lo era ésta, por cierto, la opinión del que fué primer ministro inglés, Mr. Henry Campbell Bannerman, quien dijo del sistema tributario por entonces existente en su país que "obra sobre la producción como una tarifa hostil -la más hostil de todas las tarifas- que hay que suprimir y que es la más fácilmente suprimible, sustituyéndola por un sistema sencillo de contribuciones que tome por base la exención de todo tributo a los valores de trabajo y capital, estimule el desarrollo de todas las industrias y recursos naturales de los países, resucite la agricultura, haga fácil la vida, aumente la demanda del trabajo y su recompensa, promueva el empleo y máxima expansión de las actividades, el tráfico y los cambios interiores e internacionales, simplifique y abarate la administración, disminuya la competencia del trabajo y haga partícipe a cada individuo de los beneficios del progreso y de la civilización, dando a la democracia la base inicial sobre la cual puede solidariamente cimentarse: la independencia económica de los ciudadanos." Y agregaba: "Lo que deseamos es desenvolver los baldíos y haciendas incultas de nuestro país, colonizar nuestra propia patria, dar al cultivador mayor libertad, mayor seguridad en el ejercicio y resultado de su trabajo, asegurar un hogar y una carrera a los trabajadores que actualmente se los separa del suelo. Lo que deseamos es hacer que la tierra sea cada vez menos un recreo para los ricos y cada vez más un tesoro para la Nación." (1)

(1) Manuel Herrera y Reissing. "El impuesto territorial y la reforma tributaria en Inglaterra" 1913, pag.3 y 4

LOS IMPUESTOS SANCIONADOS.

El resultado práctico de esa bien inspirada campaña fué la aprobación de la llamada "Finance Act 1909-1910" (ley de presupuesto) que estableció en el Reino Unido los siguientes tributos:

- a), Impuestos al mayor valor;
- b), Impuesto de reversión sobre arrendamientos;
- c), Impuesto sobre tierras incultas; y.
- d), Impuestos sobre derechos de minería.

Más adelante nos ocupamos en detalle de esta ley.

OPINIONES SOBRE LA REFORMA.

El que también fué primer ministro inglés, Mr. Asquith, opino lo siguiente sobre esta reforma:

"Yo siempre he mirado esta reforma, bien comprendida, no como una negación sino como una afirmación del derecho de propiedad. Los dos principios sobre los cuales se fundamenta, me parecen basados en el sentido común y en la equidad. El primero exige que los que tienen un beneficio particular del esfuerzo común, contribuyan proporcionalmente a los gastos de ese esfuerzo. El segundo exige, y yo creo que es de toda justicia que la sociedad recoja los beneficios de los valores territoriales que sus gastos y su propio desarrollo han creado". (1)

Sancionada la ley, 173 miembros de la Cámara de los Comunes hicieron llegar su adhesión al Gobierno mediante un memorial con motivo de dicha sanción.

(1) Manuel Herrera y Reissing, ob. cit. pag. 27

Transcribimos a continuación dicho memorial por que en él está enunciado un interesante plan de política impositiva:

"Los abajo firmados, miembros del Parlamento, desean atestiguar su agradecido aprecio por los esfuerzos del Presidente del Consejo de Ministros, del Ministro de Hacienda y los demás ministros, al incorporar a nuestras leyes las cláusulas del presupuesto de 1909-1910, que por primera vez reconocen el principio de la evaluación separada de la tierra y el capital, estableciendo así la base necesaria para las reformas que se han de seguir al asegurar para el pueblo de la Nación, una más equitativa distribución de las cargas del Estado, y a cada uno el resultado del trabajo y al dejar el acceso libre a la tierra a todos aquellos que quieran o puedan hacer de ella el mejor uso. Consiguientemente y con el mayor respeto urgimos al gobierno para que continúe y desarrolle la política inaugurada por el presupuesto referido, a saber:

"1º, Hacer que el valor territorial soporte las contribuciones públicas"

"2º, Librar a la industria, del monopolio y la injusta carga de los tributos."

"3º, Completar la política del libre comercio por estos dos medios: a) asegurando más medios de producción a nuestro país al promover y dar más facilidades para el uso de la tierra; y b) aboliendo los derechos fiscales que aun existen sobre los alimentos del pueblo."

"Solicitamos se lleve a efecto esta política:

"1º, Apresurar la completa evaluación del territorio.

"2º, Hacer pública dicha evaluación.

"3º, Autorizar a los municipios para establecer sus "ingresos sobre el valor del suelo."

"4º, Establecer un impuesto nacional sobre el valor "territorial para ser aplicado: a) a la creación de un "caudal nacional para cubrir los servicios de Instrucción "Pública, Asistencia, Comunicaciones, Asilos y Policía, con "lo que se reducirían en la misma medida los gastos locales; y b) sustituir a los derechos aduaneros sobre el te, "el azúcar, el cacao y demás artículos de primera necesidad." (1)

LA LEY SANCIONADA.

Como ya lo hemos anticipado, el 29 de Abril de 1910 quedó sancionada la famosa ley de presupuesto (Finance Act), la que estableció los impuestos sobre el mayor valor de la tierra (increment value duty): impuesto de reversión (reversion duty); impuesto sobre las tierras incultas (undeveloped land duty) e impuestos sobre derechos de minería. Analizaremos preferentemente el 1er. y 3er. grupo, por ser los que tienen atinencia con el tema que tratamos.

IMPUESTO AL MAYOR VALOR.

El sistema inglés, a diferencia del alemán, parte, para establecer el mayor valor, de una valuación general del suelo. Grava, pues, las plusvalías futuras, tomando como punto de partida una fecha fija. (30 de Abril de 1909) (art. 1º)

TASA DEL IMPUESTO.

Grava la ley "el mayor de cualquier terreno inmueble" con un impuesto "a razón de una libra esterlina por cada 5 libras completas de dicho valor acrecido después del 30 de Abril de 1909" (art. 1º)

(1) M. Herrera y Reissing, obr. cit. pag 80 y 81.

OPORTUNIDAD DEL PAGO.

Los casos previstos en la ley para el pago del impuesto son los siguientes:

a)- Transferencia de la propiedad por actos entre vivos (venta, donaciones, etc.)

b)- Transferencias por fallecimiento.

c)- En las oportunidades periódicas que la ley establece en los casos en que por naturaleza o condición de las personas propietarias no ocurre ninguna de las dos situaciones anteriores (art. 1°)

DEFINICION DEL MAYOR VALOR.

Se considera como "mayor valor" de cualquier inmueble, dice la ley (art. 2°) el monto, si lo hubiera, con que el valor actual del inmueble (ocassion site value) excede del valor primitivo del inmueble (original site value) según se establezca en virtud de valuación.

Como vemos la ley inglesa sigue las inspiraciones de John Stuart Mill. Ella grava el mayor valor futuro del inmueble y adopta como sistema el de la valuación. El sistema alemán, en cambio, toma como base los precios de adquisición y de venta.

Entiende la ley que analizamos por "valor actual" del inmueble, a los efectos del cobro del impuesto:

a), El valor del importe de la transferencia, cuando ésta se verifique en virtud de venta libre de la propiedad del inmueble;

b), Cuando se tratara de concesión de un arriendo del inmueble, o de la transferencia por venta, de cualquier

condominio sobre el mismo, el valor de la libre propiedad del inmueble, calculado sobre el valor de la contraprestación para la concesión del arriendo o transferencia de la parte indivisa;

c), Cuando se tratara del fallecimiento de alguna persona, y la libre propiedad del inmueble ha de transferirse por esa causa, el valor originario del inmueble, según fué fijado a los efectos de la primera parte de la Ley de Renta de 1894, y cuando en virtud de dicho fallecimiento ha de transferirse cualquier condominio sobre el inmueble, el valor de la libre propiedad del mismo inmueble, calculado por el valor primitivo establecido para dicho condominio en esa ley.

d), Cuando se tratara de una de las oportunidades periódicas en que se ha de cobrar el impuesto con relación a la libre propiedad del inmueble o de algún condominio pertenecientes a alguna asociación (legalmente reconocida o no), el valor total del inmueble (total value of the land) en dicha oportunidad. (Art. 2, inc. 2)

Ahora bien, en los casos en que los interesados comprobaren ante el gobierno, mediante solicitud presentada a ese efecto, que el valor actual del inmueble, en ocasión de una transferencia operada dentro de los 20 años anteriores al 30 de Abril de 1909, ha excedido del "valor primitivo", calculado de acuerdo con la ley, el "valor actual" será sustituido, en ese caso, por el "valor originario" así determinado.

El valor actual del inmueble será calculado, a los efectos de esta disposición, por el valor de la contraprestación consentida (art. 2º, inc 3º).

VALUACION DEL SUELO.

La ley inglesa, inspirada en un principio progresista, establece la exención, a los efectos del pago del impuesto, de todo lo que signifique mejora o esfuerzo personal. Hace para ello una prolija distinción de las distintas circunstancias y elementos que intervienen en la formación del valor del suelo.

A los efectos de esta parte de la ley, dice la misma, (art. 25, inc.1º) el valor bruto (gross value) del inmueble significa: el importe que se realizaría por la subasta pública de la libre propiedad del inmueble, por un vendedor voluntario y en las condiciones de plaza en esa época, y cuya propiedad estuviera libre de servidumbre, gravamen o restricción (salvo impuestos o tasas)

El valor pleno (full site value) del mismo inmueble, significa: el monto que resta del valor bruto del inmueble después de deducida la diferencia, si la hubiere, entre este valor y el que se realizaría por la libre propiedad del inmueble, si se vendiera en plaza, por un vendedor voluntario, y si el inmueble estuviese despojado de todo edificio o de otras construcciones (inclusive maquinaria fija o adherida) en su superficie o en su subsuelo, que pertenecieran a dichos edificios o se usaren con ellos, como también de cualquier arboleda, árboles frutales, arbustos o plantas que crecieran sobre él.

El valor total (total value) del inmueble es el valor bruto, después de deducido el importe con que dicho valor hubiera de ser disminuido, si se vendiere el inmueble, por concepto de cargas públicas, servidumbres u otras restric-

ciones de dominio que el mismo debiese soportar.

Por fin, el valor imponible (assessable value) es el valor total deducido del mismo lo siguiente:

- a), El mismo importe que hay que deducir del "valor bruto" a los efectos de llegar al valor pleno.
- b), Cualquier parte del valor total que se comprobare a los funcionarios ser directamente atribuible a mejoras ejecutadas o desembolsos efectuados, de buena fe, para mejorar la tierra, sea mediante edificación o destinándola a negocios, industria, etc. excepto la agricultura.
- c), Cualquier parte del valor total que se comprobare a los funcionarios haberse destinado a la apertura de calles, caminos, jardines, plazas u otros espacios de uso público.
- d), Cualquier parte del valor total que, debidamente justificado ante las autoridades, correspondiese por desembolsos efectuados por concepto de rescate de impuestos territoriales, cargas fijas, rescisión de pactos o convenios que restrinjan el uso del inmueble, gratificaciones, etc.; y
- e), Sumas que, debidamente, comprobado, fuera necesario gastar para separar del inmueble, edificio, plantaciones, etc. a fin de llegar al "valor pleno" del mismo.

VALUACION.

Dispone el art. 26 de esta ley que debe procederse "cuanto antes", después de la promulgación de la misma, a la tasación de todos los inmuebles del Reino Unido, indi-cándose separadamente el valor total y el actual de cada inmueble, con distinción especial de las tierras agrícolas.

EXCEPCIONES.

Considera la ley, y los exceptúa del pago del impuesto, algunos casos como el del pequeño propietario que habita su propia casa o trabaja su propia tierra. En este caso se fija un máximo de extensión para la exención del pago.

No se percibirá impuesto sobre el mayor valor de un inmueble, dice el art. 8, inc. 1°, cuando el mismo fuera casa habitación, ocupada por el propietario, habiéndolo sido así durante el año inmediato anterior y siempre que el valor de la misma no exceda de :

a), dentro del perímetro de la ciudad de Londres, de £ 40;

b), en los suburbios de Londres, centros urbanos de más de 50.000 habitantes, de £ 26: y en poblaciones de menos habitantes , £ 16. (art. 8, inc 1°.)

En igual condición de excepción se coloca a los fundos agrícolas en los casos en que, desde el año inmediato anterior, por lo menos, hubiese sido de propiedad del actual dueño contribuyente y ocupado y cultivado por el mismo, siempre que la extensión de inmuebles poseída por esa persona, no exceda de 50 acres y que el valor medio de la tierra no exceda de 75 £ por acre. (art. 8, inc. 2°).

Por razones de los fines perseguidos, la ley exceptúa, así mismo (art. 9), a las propiedades pertenecientes a sociedades o asociaciones, reconocidas legalmente o no, cuyas finalidades no sean las de producir lucro o pagar dividendos.

Se establecen también algunas excepciones con relación

a las casas de departamentos, procurándose así facilitar la solución del problema de la habitación. Establece, en efecto, el art. 11, que, cuando un edificio se emplean para distintos departamentos, pisos o habitaciones, la concesión o arriendo de cualquiera de los mismos, o la transferencia de sus arriendos, por venta o sucesión, no será gravada por el impuesto.

Por último, por razones de persona, hace la ley (artículo 10) excepción al pago a favor de los bienes de la Corona y de los de las distintas reparticiones gubernativas.-

IMPUESTO DE REVERSIONE.

Este impuesto responde a una de las condiciones que son propias al sistema legal y de costumbres en Gran Bretaña, pero es extraño a nuestro régimen, y por eso solo nos limitamos a referirlo de paso.

Consiste (art.13), en un impuesto de una libra esterlina por cada diez (10 %) con que se grava el mayor valor que acrece al propietario de un inmueble por causa y en ocasión de la resolución de un arriendo sobre el mismo.

Estos arriendos a largos plazos no son usuales en nuestro ambiente.

IMPUESTO SOBRE TIERRAS INCULTAS.

El legislador ha buscado, mediante la aplicación de este impuesto, hostilizar a las grandes extensiones de tierras incultas, cuya existencia, como ya lo hemos dicho, constituía un mal social y económico en Gran Bretaña.

Dispone la ley, en su art. 16, que, por el año finan-

ciero que termina el 31 de Marzo de 1910 y durante cada uno de los años siguientes, deberá abonarse un impuesto sobre los terrenos incultos (undeveloped land duty) a razón de uno y medio penique por cada veinte chelines de valor actual.

A los efectos de la aplicación de este impuesto, se entiende por tierras incultas (art. 16, inc. 2) aquellos terrenos que no hubieran sido mejorados por construcción de casas - habitaciones o edificios para negocios de cualquier índole, comercio o industria, que no fuera agricultura, pero incluyendo construcciones de vidrio e invernáculos.

Las excepciones que establece la ley para el pago de este impuesto son las siguientes:

a)- Sobre tierras de escaso valor. Se exceptúan aquellas en que dicho valor no exceda de £ 50 por acre. En las tierras agrícolas cuyo valor actual exceda de ese límite, se percibirá el impuesto únicamente sobre la cantidad en que el valor actual del inmueble exceda al de uno destinado a fines agrícolas. (art. 17, inc. 1 y 2)

b)- Por razones de bien general y salud pública, sobre terrenos destinados a parques, jardines, espacios abiertos al público, juegos, etc. (art. 17, inc. 3)

c)- Por razones de su destino futuro, cuando se justificase que ese terreno se mantiene sin edificar con un fin determinado y siempre que, en opinión de las autoridades, sea necesario, en interés público, que el bien quede sin edificar teniendo en cuenta el carácter de los alrededores o proximidades.

d)- Por razones de extensión se exceptúan aquellos te-

terrenos incultos cuya superficie, ocupada conjuntamente con una casa habitación, no excediera de un acre, o sobre el valor actual de los jardines o paseos, cuando dicho valor, conjuntamente con el de la casa habitación, no exceda veinte veces el de los jardines, terrenos recreativos y casa habitación, estimado a los efectos del pago del impuesto a la renta. Tal exención tiene un límite máximo de cinco acres de terreno, y cuando se tratase de mayores superficies, se elegirá para exceptuar, los cinco acres que sean más adaptables para jardines o terrenos recreativos en relación con la casa habitación. (inc. 4)

Por la misma razón, se exceptúan también a las propiedades rurales que sean ocupadas y cultivadas por su dueño y siempre que el valor total de ese inmueble junto con otros que pudiera poseer, no excediera de quinientas libras.

ALGUNOS RESULTADOS DE LA REFORMA.

La aplicación de los nuevos tributos sobre la tierra, dió lugar al cumplimiento de algunas de las finalidades previstas por sus autores. Ello puede apreciarse por las siguientes cifras, relativas a ventas de propiedades ocurridas a raíz de dicha aplicación. (1)

Ventas de grandes propiedades realizadas.

Hacienda de Tavistock, en Devonshire, perteneciente al duque de Bedford, vendida en £ 500.000.

Hacienda de Trentham, del duque deutherland, vendida, en £ 25.000.-

Hacienda de Lord Clifden, en Cambridgeshire, en £ 47.000.

(1) M. Herrera y Reissig, obr. cit. pag. 85.

Hacienda de Cornwall, en £ 13.000.-;

Hacienda de Oxford, en £ 42.000.-; fincas de Yorkshire,
de Lord Londesborough, £ 129.000.-

Capítulo VI

LA REFORMA TRIBUTARIA EN EL IMPERIO ALEMÁN.

Antecedentes. El ensayo de Kiatchou. Aplicación municipal en Alemania. Nacionalización del impuesto. Restitución del mismo a los municipios. Ley federal del año 1911. Su análisis. Concepto. Materia gravada. Oportunidad del pago. Excepciones. Escala del impuesto. Opinión sobre el sistema.

ANTECEDENTES.

Alemania cuenta en su legislación con el impuesto al mayor valor, con carácter federal, desde el año 1911.

La implantación de esa reforma, que había seguido a algunos ensayos hechos en determinados estados y en una de sus colonias, había sido precedida por un período de intensa especulación de tierras. Sabemos, por propia experiencia, cuales son las consecuencias de esos períodos de desorbitada especulación que, invariablemente son seguidos, cuando la inflación de los valores ha llegado a límites extremos, de situaciones de crisis y de depresión general.

Los desórdenes que esa situación había engendrado, hicieron ambiente propicio para la implantación del nuevo gravamen, destinado, precisamente, en opinión de sus gestores, para corregir esos males.

EL ENSAYO DE KIATCHOU.

En la colonia alemana de Kiatchou fué donde primero se ensayó la reforma. Allí también se había hecho sentir la especulación sobre tierras con gran intensidad.

Kiatchou, como se sabe, es una colonia que Alemania arrendó a China en 1897, por 99 años, para servir de base a su comercio con el Oriente.

Cuando se tuvo conocimiento de que esa colonia pasaba a ser administrada por Alemania, lo que implicaba la seguridad de su progreso y, por consiguiente, de la valorización de sus tierras, determinadas personas se apresuraron a acaparar las mismas para especular sobre su futuro mayor valor.

Gobernaba entonces la colonia el almirante Diederichs, miembro de una sociedad alemana muy conocida, la "Bund Deutscher Boden reformer", cuya finalidad era, precisamente, combatir la especulación sobre el valor del suelo mediante la aplicación de los impuestos de que nos ocupamos.

Contando con amplia autoridad para gobernar la Colonia, estableció en todo el territorio de la misma los siguientes tributos:

a)-Impuesto sobre el valor del suelo, 6 % sobre el valor venal.

b)-Impuesto sobre baldíos y tierras incultas, 9 % sobre el valor venal durante los primeros tres años, cuota que se aumentaba en un 3 % por cada tres años siguientes que permanecieran incultos, hasta llegar a una cuota máxima del 24 %.

c)-Impuesto sobre el mayor valor de la tierra, 33 $\frac{1}{2}$ %.

El decreto respectivo fué acompañado de un mensaje en que se hicieron las siguientes consideraciones:

"Que el alza del valor del suelo no es debida a los propietarios, sino al trabajo de toda la nación alemana: cada navío venido de la madre patria, las obras para el ensanche del puerto, todas las mejoras en los medios de comunicación, todos los progresos de otro órden, las escuelas, las iglesias, los cuarteles; cada empleado que el gobierno envía, todo esto aumenta el precio del suelo de Kiatchou, y por lo tanto, es evidente que dicho aumento de valor, al cual el propietario no ha contribuido, debe aprovechar a la colectividad que lo ha producido."

Los resultados obtenidos mediante la aplicación de este impuesto parecen haber sido efectivos.

"La baja de la tierra debida a los gravámenes puestos en vigencia, permitió al gobierno de la colonia adquirir todos los terrenos necesarios para el ensanche del puerto y otras mejoras urbanas, carreteras, puentes, etc., y el producido de aquellos impuestos le ha proporcionado superabundancia de recursos para dichas obras, higienización y todos los servicios de la colonia."

"La transformación y desarrollo de Kiatchou, ha sido tan sorprendente, que todos los partidos y fracciones políticas del Parlamento alemán, de la extrema derecha a la extrema izquierda, han rendido homenaje al sabio plan económico del ilustre miembro de la "Liga

Agraria Germánica." (1)

APLICACION MUNICIPAL EN ALEMANIA.

Los felices resultados del ensayo de Kiatchou llamaron la atención en el Imperio y poco tardó en implantarse también en algunos de sus municipios.

La ciudad de Francfort fué la primera en establecer el impuesto, habiendo sido autorizada para ello en 1893 por la ley del Reino de Prusia.

En los considerandos de la ley se expresó lo siguiente:

"En presencia de gastos crecientes y la necesidad de sufragarlos, el gran aumento del valor del suelo podía y debía ser materia de imposición, porque los impuestos sobre beneficios realizados de esa manera incidían sobre las espaldas de los que pueden verdaderamente soportarlos y que los gastos ocasionados por el crecimiento rápido de la población deben ser ante todo sufragados por los que tienen grandes y palpables beneficios por ese crecimiento: estos son los propietarios de inmuebles. " (2)

El municipio de Breslau estableció, poco después, una sobretasa sobre los terrenos baldíos,-

Los resultados fiscales del nuevo impuesto fueron apreciables. El producido de la contribución territorial, en efecto, que apenas pasaba de los 10.000 marcos anuales, excedió, apenas aplicada dicha sobretasa, de los 300.000 marcos, suma que se destinó, parte a la realización de obras públicas y parte al descargo de

impuestos sobre las casas de alquiler de escaso valor.

La Municipalidad de Spandou estableció el impuesto sobre el valor del suelo en 1902. Los resultados de dicha reforma se reflejan en el siguiente comentario hecho por el Diario "El Berliner Morgenpost": (1)

"Los propietarios de terrenos no edificados habían temido que el nuevo impuesto alejara a los especuladores de Spandou y que ellos no pudieran desembarazarse de sus terrenos. Es todo lo contrario lo que ha sucedido. Durante las pocas semanas que siguieron a la promulgación del impuesto, se realizaron más transacciones inmobiliarias que durante varios años anteriores; y la demanda persiste. Es cierto que los negocios han sido facilitados por el hecho de que muchos propietarios prefieren ahora vender sus terrenos no edificados que pagar el impuesto. Pero entre tanto, esos propietarios han tenido que bajar sus precios que hasta ahora habían imposible todas las ventas. La consecuencia de esto ha sido un fuerte aumento en la edificación. Han sido particularmente beneficiados por la reforma: los arquitectos, dibujantes, empresarios de obras, albañiles, carpinteros, constructores de techos, ladrilleros, pintores, cerrajeros, muebleros, etc. y toda las industrias y obreros empleados en las construcciones y por este medio todos los inquilinos han podido encontrar alojamientos más barato sobre un suelo menos caro."

El ejemplo fué seguido por otras importantes ciudades, como Hamburgo, Kiel, Dortmund, etc., terminando por extenderse a la casi totalidad de los municipios alemanes.

NACIONALIZACION DEL IMPUESTO.

Por ley del 14 de Febrero de 1911 el impuesto al mayor valor del suelo fué establecido con carácter federal en todo el territorio del Imperio.

Más adelante nos ocupamos en detalle de esta ley.

Los resultados fiscales que de la misma se habían esperado no se produjeron, sin embargo, en la medida calculada.

La política armamentista que por entonces seguía el Imperio demandaba, para poder mantener sus grandes ejércitos, recursos cuantiosos. Y de la práctica resultó que el nuevo gravamen, si bien era eficiente desde otros de sus puntos de vista, no reunía la condición de productividad que las circunstancias exigían.

RESTITUCION DEL IMPUESTO A LOS MUNICIPIOS.

Ante esa comprobación, el Imperio alemán, por ley del 3 de Julio de 1913, restituyó el impuesto al mayor valor como recurso de los municipios que, con tanto éxito, primeramente lo habían implantado.

Los enemigos de la reforma han interpretado esta actitud gubernativa como un fracaso del impuesto. Creemos, sin embargo, que ello solo puede argüirse si se deja de tener en cuenta que se trata de un gravamen cuyas finalidades son más sociales que fiscales. Bajo el primer aspecto, sus resultados han sido satisfactorios en Alemania.

LEY FEDERAL DEL IMPERIO ALEMAN.

(Sancionada el 14 de Febrero de 1911)

CONCEPTO.

La ley define el concepto de lo que entiende por "mayor valor" cuando lo llama "aquel que se haya producido sin la intervención del propietario". (art. 1)

MATERIA GRAVADA.

"Se considerará mayor valor, dice el art. 8, la diferencia entre el precio de adquisición y el de enajenación."

Dichos precios se determinan por la contraprestación consentida, incluyéndose los gravámenes que el adquirente toma a su cargo o le correspondan como consecuencia de la enajenación, así como también las servidumbres que afecten el inmueble. (art. 8)

En los casos de una transmisión obligada por expropiación, se tendrá como precio la oferta más alta en el remate, agregándosele los gravámenes que el adjudicatario tome a su cargo. (art. 9)

Ahora bien, para establecer la "diferencia" a que se refiere el art. 8, y que es la que grava el impuesto, hace la ley algunas deducciones y aditamentos, a saber:

Debe deducirse del precio el valor de los gravámenes que tome a su cargo el enajenante, el valor de las maquinarias, cuando ellas fueran parte integrante del inmueble y el de los frutos del inmueble, siempre que no se hubieran separado. (art. 10)

Debe agregarse al precio de adquisición:

- a)- gastos de adquisición:
- b)- si el adquirente fuera el acreedor hipotecario, en caso de venta forzada, el monto del crédito extinguido.
- c)- los gastos efectuados en la constitución de edificios y mejoras, o en la explotación agrícola o forestal, como así mismo los trabajos de cateo y de exploración de minas.
- d)- Los gastos, cargas y contribuciones necesarias para la construcción de calles u otras vías de comunicación. (art. 14).

Cuando se tratare de mejora de terrenos fangosos, pantanos, tierras incultas o arenosas, a pedido del enajenante, se agregará en vez de los gastos a que se ha hecho referencia anteriormente, el aumento calculado por la mayor renta que se haya obtenido (art. 15)

Es fácil notar el principio progresista contenido en estas disposiciones desde que ellas buscan de no desalentar la iniciativa privada, gravando lo que es el resultado de la acción general pero liberando, en cambio, lo que procede de esa iniciativa privada.

OPORTUNIDAD DEL PAGO.

Establece el art. 1° de la ley que el impuesto que la misma fija se pagará "en ocasión de la transferencia de la propiedad de inmuebles"

EXCEPCIONES DE PAGO.

Hace distintas excepciones al pago del impuesto, a saber:

a)- Por razones de capacidad contributiva.

Quedan exentas del pago del impuesto todas aquellas propiedades cuyo valor total no exceda de 20.000 marcos, en terrenos edificados, o de 5.000 en terrenos no edificados, siempre que el enajenante o su conyuge no hayan tenido, en el año inmediato anterior, una renta superior a 2.000 marcos y que ninguno de ambos realice negocios de compra-venta de inmuebles, como profesión habitual (art. 1°)

b)- Por razones de condición personal o de Estado.

Están exentos del pago del impuesto:

1°, el príncipe y la princesa reinantes;

2°, el Imperio;

3°, los Estados confederados y las comunas en cuyo territorio se encuentre el inmueble. (art. 30)

c)- Por razones de sus finalidades.

Quedan exceptuadas del impuesto:

Las asociaciones de toda índole que no persiga un fin de lucro y que se ocupen de colonización interior, del establecimiento de los obreros, de la liberación de los inmuebles o de la construcción de casas para obreros, con la condición de que limiten el beneficio neto a repartirse a un interés máximo del 4 % del capital aportado; que no acuerden a los asociados, a los administradores o a los participantes ventajas especiales bajo ninguna otra forma; que no aseguren en caso de salida de un

accionista, o en caso de disolución, más que el valor nominal de su parte y que afecten para el caso de disolución, todo el excedente del activo social a los fines antes enunciados (art. 30).

d)- Por razón de la naturaleza de las transacciones.

Se exceptúan también aquellos casos en que la transmisión de la propiedad tiene un carácter que llamaremos "interno" y que, por consiguiente, desde el punto de vista social, no se ha operado por causa de esa transmisión un aumento de valor susceptible de ser gravado por el impuesto.

Tales casos son los que se enuncian en el art. 7, a saber:

1° - Adquisiciones por causa de muerte, en el sentido de los artículos 1° y 4° de la ley de impuesto a las sucesiones, o adquisiciones entre vivos en el sentido del artículo 55 de la ley de impuesto a las sucesiones, siempre que la forma de donación no se haya adoptado expresamente con el propósito de eludir el impuesto al mayor valor.

2° - Convenciones matrimoniales referentes a bienes inmuebles (constitución, modificación, prórroga y disolución de la comunidad de bienes entre cónyuges)

3° - Adquisiciones por contratos entre coherederos, copartícipes o condóminos.

4° - Adquisiciones de los ascendientes efectuados de los mismos por parte de los descendientes.

5° - Aportes en sociedades constituidas exclusivamente por el enajenante y sus descendientes, o por es-

tos solamente.

6° - Aportes de bienes sucesorios en sociedades constituidas solamente por coherederos.

7° - Permutas de inmuebles en vista de una nueva repartición de tierras, o delimitación, o de una mejor repartición en lotes de tierra para edificar.

8° - Permutas de porciones entre minas limítrofes.

e) - Por razones de rendimiento fiscal.

No se cobrará impuesto cuando el total del monto a percibir fuera inferior a veinte marcos (art. 28)

ESCALA DEL IMPUESTO.

El mismo fué fijado (art. 28) en la siguiente forma:
10 % para un mayor valor que no exceda del precio de adquisición, teniéndose en cuenta los suplementos y deducciones previstas en los artículos 14, 16 y 21;
11 % para un mayor valor superior al 10 % e inferior al 30 % de ese monto;

12 %	para	-id-	-id-	de	30	a	50 %
13 "	-id-	-id-	-id-	"	50	"	70 "
14 "	"	"	"	"	70	"	90 "
15 "	"	"	"	"	90	"	110 "
16 "	"	"	"	"	110	"	130 "
17 "	"	"	"	"	130	"	150 "
18 "	"	"	"	"	150	"	170 "
19 "	"	"	"	"	170	"	190 "
20 "	"	"	"	"	190	"	200 "
21 "	"	"	"	"	200	"	210 "
22 "	"	"	"	"	210	"	220 "

23 % para un mayor valor superior al 220 % e inferior al 230 % de ese monto:

24 %	-id-	-id-	de 230 a 240 %
25 "	"	"	" 240 " 250 "
26 "	"	"	" 250 " 260 "
27 "	"	"	" 260 " 270 "
28 "	"	"	" 270 " 280 "
29 "	"	"	" 280 " 290 "

30 " para un aumento de más de 290 % de dicho monto.

Por cada año íntegro del tiempo considerado para la liquidación del impuesto se deducirá el 1 % de su monto.

Estas son las prescripciones fundamentales de la ley.

OPINION SOBRE EL SISTEMA ALEMAN.

No se puede desconocer que la ley que acabamos de analizar reúne condiciones muy ponderables. Ella ha contemplado, en efecto, con todo detalle, las distintas circunstancias ocurridas, y ha hecho todas las excepciones necesarias para que se la pueda considerar una ley progresista.

Pero, si contemplamos el caso bajo la posibilidad de transportar el sistema a nuestro país, debemos decir desde ya que el mismo no es adaptable a nuestro medio ambiente por ser excesivamente complejo.

En otra parte de este trabajo hemos estudiado algunas de las características de ese medio ambiente nuestro que reclama sistemas sencillos y de fácil aplicación.-

Capítulo VII

ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS ARGENTINOS SOBRE EL IMPUESTO AL MAYOR VALOR.

Proyectos presentados: Justo.- Saenz Peña (1912).- Anchorena y Oliver.- Ferrarotti.- Proyecto aprobado por la Cámara de Diputados de la Nación en 1923.- Despachos de la mayoría y de la minoría.- Proyectos de la diputación socialista.-

Ya nos hemos referido a algunos antecedentes del impuesto al mayor valor en los casos en que esa valorización es originada por la acción directa de obras públicas realizadas. Con tales antecedentes hemos dado la ley de Desagües de la Provincia de Buenos Aires y la Ley de Pavimentación de la Capital Federal.

Nos ocuparemos ahora de otros antecedentes referentes al impuesto al mayor valor producido por causas generales.

PROYECTO JUSTO.

En el año 1909 el entonces diputado Dr. Juan B. Justo presentó un proyecto de impuesto al mayor valor, que no fué sancionado y que, con modificaciones, fué reproducido en distintas oportunidades por la representación socialista en la Cámara de Diputados.

PROYECTO SAENZ PENA.

El 28 de Junio de 1912 el presidente Roque Saenz Peña presentó a la misma por el ministerio del Dr. José María Rosa un nuevo proyecto, que tampoco fué sancionado, pero que tuvo el mérito de producir, por razón de su procedencia, un movimiento de discusión y estudio sobre esta materia, por entonces nueva entre nosotros. Además, dicho proyecto ha servido de base a otros presentados al Congreso en oportunidades distintas.

El proyecto se caracteriza por su simplicidad. Han querido sus autores, y así lo declaran en el mensaje con que fué acompañado, no incurrir en el error de tomar al pie de la letra el modelo de legislaciones que son adecuadas a determinados medios ambientes pero que resultan inadaptables al nuestro. Por eso, dice el mensaje, "el proyecto repulsa a la mayor parte de las cláusulas que constituyen las leyes similares vigentes en Inglaterra y en Alemania y que responden a un orden de derechos y cosas que nos es ajeno y donde una administración bien organizada y preparada de antemano al objeto, puede cumplir con su complicado y pesado funcionamiento".

Este proyecto ha sido criticado precisamente por esa simplicidad, que ha sido llevada hasta el extremo de prescindir de algunas disposiciones que, sin complicar excesivamente el mecanismo de la ley, podrían haber acentuado sus efectos saludables. Tales serían, por ejemplo, algunas exenciones de impuesto que, con justicia, consagran determinadas legislaciones extran-

jas.

Pero, dejando de lado esa circunstancia, hay que reconocer que esa condición de simplicidad consulta muy bien las exigencias de nuestro medio ambiente. La organización burocrática de nuestro país no es, en efecto, lo bastante eficiente y no hay tampoco de parte del contribuyente ese espíritu de colaboración ni esa veracidad que es propia de otros países en donde la cultura general ha adquirido un grado de mayor desarrollo. El reputado financista argentino Dr. José A. Terry ha dicho, refiriéndose a esa modalidad nuestra, lo siguiente: "La falsedad, desgraciadamente, forma parte de nuestra naturaleza propia. La ausencia de seriedad es la característica definitiva de todo argentino. Nosotros no tenemos ni la seriedad ni el respecto fundado sobre la fé religiosa de los ingleses, ni la costumbre de la obediencia estricta de los alemanes, que permiten a la autoridad administrativa fiscal realizar todos los actos necesarios para los fines del impuesto." (1)

Sin duda el ex-ministro de hacienda ha juzgado con excesiva severidad a sus conciudadanos, pero es igualmente indudable que hay en sus palabras un fondo de verdad.

De ahí la conveniencia de adoptar un sistema que sea fácil de ser aplicado. Demasiados distingos tendrían el inconveniente de complicar su estructura y de dificultar su aplicación.

El proyecto, dice el mensaje, sigue el sistema que

(1) J. A. Terry, "Finanzas", pag. 335 y sig.

se basa en el cobro del impuesto en ocasión de las transmisiones de dominio, exceptuando las que se realizan por causa de muerte, por estar estas ya gravadas por la ley de sucesiones.

Toma como base la valuación hecha para el pago de la contribución territorial, salvo los casos en que las propiedades hubiesen sido transferidas por un precio superior a aquella tasación, en cuyo caso el impuesto recaerá sobre la diferencia entre las dos últimas negociaciones.

Dice el mensaje que hacer una apreciación del mayor valor sobre la base de una fecha anterior, sería complicar la percepción del impuesto, originando una laboriosa y difícil investigación.

Tomar como base el precio establecido en los títulos, agrega, ^{sería} establecer un impuesto demasiado pesado por que en muchos casos el precio actual sería igual al mayor valor cuando el bien ha sido adquirido tiempo atrás.

Estimaba el P. E. que la Oficina recaudadora tiene los elementos necesarios -registros- donde se expresa la valuación, con especificación de mejoras.

El sistema proyectado tenía tres bases -así decía el mensaje- que se aplicarían a tres casos diferentes: la valuación actual para el pago de la contribución territorial es la más general. Esta base es transitoria y aplicable a la primera enajenación. Hecha la misma y cobrado el impuesto, el precio de venta realizado sirve a su vez de base para la nueva diferencia de valor que se manifieste con motivo de una nueva transmisión, y así sucesivamente. La tercera base la da el caso en que la

propiedad haya sido enajenada por un precio superior al de la valuación, tomándose entonces la diferencia entre el precio real de adquisición, según los títulos, y el valor de enajenación. Para determinar el segundo término de la compración, es decir el valor de enajenación, se toma como base la declaración del enajenante y adquirente comunicada al escribano que interviene en la escrituración.

Por fin, diremos que, siguiendo el sistema inglés, el proyecto argentino declara sujeto al pago del impuesto total mayor valor solo a la propiedad territorial y no a la inmobiliaria, como sucede en Alemania, temperamento que consideramos acertado por razones que hemos dado en otra sección de este trabajo.

PROYECTO ANCHORENA Y OLIVER.

En 1913 los diputados Tomás de Anchorena y José María Oliver presentaron a su vez un proyecto a la Cámara de Diputados de la Nación proponiendo un impuesto del 5 % sobre todo mayor valor de la tierra que se constate a partir del 1 de Enero de 1914, tomándose como base la diferencia entre la valuación íntegra hecha para el pago de la contribución territorial y el precio de venta. En toda enajenación ulterior de un inmueble el impuesto se cobrará sobre la diferencia entre el precio de adquisición y el de venta.

El impuesto proyectado debía pesar exclusivamente sobre la tierra y debiendo deducirse en todos casos de la diferencia antes referida, un 20 % por concepto de gastos del propietario.

El proyecto se proponía fomentar la subdivisión de la tierra y con ese fin disponía que "siempre que un "adquirente de un inmueble lo enajenare subdividido, dentro de tres años desde el 1 de Enero de 1914 o de su "adquisición ulterior, estará exento de este impuesto "diferencial." (art. 4)

Para gozar de esa exención era condición que se tratase (art. 5) de inmuebles cuya superficie sea por lo menos de una hectárea en la Capital Federal y se venda subdividida en lotes de 700 metros de superficie, como máximo, o de terrenos urbanos en los pueblos de los territorios nacionales en iguales condiciones, o de terrenos de éjidos superiores a ocho hectáreas, divididos en lotes de una hectárea o menos, o de campos de cuatro leguas como mínimo divididos en lotes de una legua o menores.

A este proyecto le son aplicables las mismas objeciones opuestas al de 1912 por cuanto se prescinde en él de algunas excepciones convenientes.

Además, la cuota propuesta es, en nuestra opinión excesivamente moderada y, por otra parte, siendo uniforme carece de las ventajas sociales de la progresividad.

PROYECTO FERRAROTTI.

En la sesión del 13 de Julio de 1920 la diputación radical, encabezada por el Dr. Juan Luis Ferrarotti presentó un proyecto de impuesto al mayor valor de la tierra, el que no fué aprobado.

Establecía el mismo una escala que, partiendo del 5 %, para mayores valores comprendidos entre el 10 y el 20 % llega, en forma ascendente, hasta el 33 % cuando el mayor valor excede del 200%

PROYECTO SANCIONADO POR LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION EN 1923.

En la sesión del 27 de Junio de 1923 fué aprobado, en general y en particular, por la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto de iniciativa de la diputación socialista estableciendo el impuesto al mayor valor de la tierra, para regir en la Capital Federal y territorios nacionales. Dicho proyecto fué rechazado por el Senado.

Se produjeron dos despachos, el de la mayoría y el de la minoría de la comisión informante, siendo aprobado el primero.

El despacho aprobado reúne las condiciones de simplicidad que caracterizan a otros proyectos anteriores, como el del Presidente Saenz Peña de 1912, condición que, como ya lo hemos dicho, es fundamental en nuestro medio ambiente.

El despacho de la minoría es más completo, en cambio, se hacen en él todos los distinguos, que son característicos de algunas legislaciones extranjeras, distinguos destinados a contemplar situaciones de justicia y de progreso, pero que tienen el inconveniente en dificultar la comprensión y la aplicación de la ley.

DESPACHO DE LA MAYORIA.

Establecía el proyecto aprobado el impuesto al mayor valor de la tierra considerando por tal a la diferencia entre el precio de adquisición y el que tenga la misma en el momento de la percepción del impuesto.

El mismo debía recaer exclusivamente sobre la tierra libre de mejoras, debiendo deducirse del precio de venta, el valor actual de las mejoras, las que en ningún caso podrían exceder del costo de las mismas, y los gastos de adquisición y venta.

El valor de adquisición, a los efectos del pago del impuesto, se determinaba de la siguiente manera:

1°, mediante el valor atribuido a la tierra por la avaluación hecha para el pago del impuesto territorial, más un diez por ciento, siempre que este valor sea superior al de adquisición según los títulos del enajenante.

2°, en este caso, cuando el valor de adquisición, según los títulos de propiedad, es mayor que el de la valuación, se toma como base ese valor de adquisición.

3°, el valor que tenía la tierra al realizarse la percepción del impuesto, para los pagos posteriores.

El impuesto debía aplicarse siempre que hubiesen transmisiones de dominio por actos entre vivos a título oneroso y será a cargo del enajenante y satisfecho en el acto.

La tasa fijada para el impuesto fué del 5 % cuando el mayor valor, calculado en la forma antes indicada, pase del 1 % y no exceda del 20 %; 10 % cuando el au-

mento supere al 20 % hasta el 50 % inclusive;
15 % para un mayor valor comprendido del 50 al 100 %;
20 % -id- -id- 100 al 200 %;
25 % -id- -id- 200 al 300 %;
30 % -id- -id- 300 al 500 %;
50 % para mayores valores superiores al 500 %.

Las sociedades anónimas, asociaciones y congregaciones y todas las personas jurídicas o morales debían pagar el impuesto cada diez años, sobre la base de las evaluaciones oficiales, a cuyo efecto debían denunciar ante las autoridades respectivas las propiedades que tuvieran.

Quedaban exentas del pago del impuesto las propiedades pertenecientes, a:

- a) - Gobierno nacional;
- b) - Consejo Nacional de Educación;
- c) - Municipalidad de la Capital;
- d) - Sociedades de beneficencia, científicas, artísticas, filantrópicas y otras que no tuviesen finalidades de lucro.

DESPACHO DE LA MINORIA.

El proyecto despachado por la minoría partía de la base de una valuación general del suelo, que debía practicarse inmediatamente. A partir de esa base, se tomaría por mayor valor, a los efectos del impuesto, a la diferencia entre esa valuación y el precio de venta en la transacción que se realizare ulteriormente; y, con posterioridad a la misma, la diferencia entre los precios de

adquisición y de venta en las operaciones que se realicen.

Las sociedades anónimas, asociaciones, congregaciones y todas las personas jurídicas y morales pagarán el impuesto cada diez años sobre la base de la primera tasación comparada con tasaciones oficiales ulteriores.

El mayor valor imponible debía comprender:

a) En los campos incultos y en los terrenos urbanos no edificados, la totalidad del aumento de valor sobre la tasación en la primera venta, o la totalidad del aumento de valor sobre el precio de adquisición, en las ventas subsiguientes, debiendo agregarse en ambos casos al valor de tasación o de adquisición un interés del $2 \frac{1}{2} \%$.

b) En los campos cercados y cultivados, el 75 % del aumento de valor sobre la cantidad asignada en la tasación, en la primera venta, o el 75 % del aumento del valor sobre el precio de adquisición en las ventas subsiguientes, previa deducción del valor de las mejoras, consistentes en edificios, tinglados, cercos, aguadas, acequias, instalaciones en general, montes, prados artificiales, etc.

c) En las propiedades urbanas edificadas, cuyo edificio existía al tiempo de la adquisición por el actual propietario y en los cuales éste no hubiere introducido mejoras después de la adquisición, o las hubiere introducido por un valor inferior al 25 % del precio de adquisición, el 75 % del aumento de valor sobre la tasación, en la primera venta, o el 75 % del aumento de va-

lor sobre el precio de adquisición en las ventas subsiguientes, previa deducción del valor de las mejoras.

d) En las propiedades urbanas edificadas, cuyo edificio existía al tiempo de la adquisición por el actual propietario, y en las cuales éste hubiere introducido mejoras por un valor superior al 25 % e inferior al precio de adquisición, el 50 % del aumento de valor sobre la tasación en la primera venta, o el 50 % del aumento de valor sobre el precio de adquisición en las ventas subsiguientes, previa deducción del valor de las mejoras.

e) En las propiedades urbanas edificadas, cuyo edificio existía al tiempo de la adquisición por el propietario actual, y en las cuales éste hubiera introducido mejoras por un valor superior al precio de adquisición, en el 30 % del aumento de valor sobre la tasación, en la primera venta, o el 30 % sobre el valor de adquisición en las ventas subsiguientes, previa deducción del valor de las mejoras.

f) En las propiedades urbanas edificadas por el propietario actual, en cuya edificación haya invertido una suma inferior a la del precio de compra del terreno, tratándose de edificios anteriores a la promulgación de la ley, e inferior a la tasación del terreno cuando se trate de edificios construidos con posterioridad, el 50 % del aumento de valor sobre la tasación; o sobre el precio de adquisición, previa deducción de mejoras.

g) En las propiedades urbanas edificadas por el propietario actual, en cuya edificación haya invertido una suma superior al precio de adquisición o de tasación del

del terreno el 30 % del aumento de valor sobre el precio de adquisición o de tasación, previa deducción de mejoras.

La tasa del impuesto, a aplicarse sobre el mayor valor imponible, determinado en la forma que acabamos de indicar, se proyectó en la siguiente forma:

10 %	para diferencias comprendidas entre el 10 y el 20 %;
12.50 %	-id- -id- 20 y el 35 %;
15.- %	-id- -id- 35 -id- 50 %;
17.50 %	-id- -id- 50 -id-100 %;
20.- %	-id- -id- 100 -id-200 %;
22.50 %	-id- -id- 200 -id-250 %;
25.- %	-id- -id- 250 -id-300 %;
27.50 %	-id- -id- 300 -id-350 %;
30.- %	-id- -id- 350 -id-400 %;
40.- %	para diferencias superiores al 400 %.

Se exceptúan del pago del impuesto a las siguientes propiedades:

a) Los edificios construidos sobre terrenos urbanos que adquiriesen, con posterioridad a la promulgación de la ley, cuando la enajenación tenga lugar hasta tres años después de adquirido el terreno y a condición de que se haya invertido en la edificación más del doble del valor de adquisición.

b) Las propiedades pertenecientes al gobierno nacional, a la Municipalidad de la Capital Federal, al Consejo Nacional de Educación, a los estados extranjeros y a las sociedades de beneficencia, científicas, artísticas y filantrópicas que no persigan lucro ni repartan dividendos.

El miembro informante de la minoría, Dr. Lisandro de la Torre dijo, refiriéndose al otro proyecto, lo siguiente:

"En su sorprendente simplicidad el proyecto de la mayoría prescinde de todas las excepciones, distinciones y gradaciones de escala que hemos tenido que introducir en el de la minoría. Hemos partido desde el baldío urbano o rural, único caso en que llamamos mayor valor imponible a todo incremento resultante, con deducción todavía de un interés del dos y medio por ciento en favor del capital originario, y después la escala va decreciendo a medida que es mayor la incorporación de esfuerzo, o de trabajo, o de capital de parte de los propietarios. En el caso de la edificación urbana para reventa inmediata no admitimos que exista mayor valor del suelo imponible,"

En estas palabras se enuncian conceptos muy progresistas y de esa manera puede, en nuestra opinión, calificarse el proyecto. Se ha buscado en él de no desalentar y si, por el contrario, fomentar la iniciativa privada y el espíritu de empresa, poniendo en condiciones de ventaja, al propietario que mejora y adelanta su bien, con relación al que lo mantiene abandonado y estacionado.

Consideramos, por consiguiente, que sus disposiciones serán muy acertadas para ser aplicadas en nuestro país próximamente, pero nos inclinamos a pensar que, como primer ensayo, y teniendo en cuenta que esta materia es muy poco conocida entre nosotros, convendría mas bien adoptar un sistema sencillo y de fácil aplicación.

No debemos olvidar las ya recordadas palabras del profesor Jezu, quien dijo que, para que la reforma tributaria sea eficaz, debe tenerse muy en cuenta las condiciones del medio ambiente, y que esas condiciones de medio ambiente son, en nuestro país, contrarias a la implantación de sistemas complejos.

PROYECTOS DE LA REPRESENTACION SOCIALISTA EN LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION.

La representación socialista a dicho cuerpo reproduce periódicamente, con algunas modificaciones, su proyecto sobre impuesto al mayor valor del suelo.

Es una particularidad de tales proyectos, que por lo demás los consideramos aceptables, que los mismos son destinados por sus autores para regir en todo el territorio de la república, no preocupándose mayormente de los serios inconvenientes de orden constitucional que se oponen a la implantación de esos gravámenes como recursos del tesoro nacional. En capítulo aparte trataremos en detalle ese aspecto del problema y llegamos a la conclusión de que no es posible, legalmente, establecer ese tributo con carácter nacional sin proceder previamente a la reforma constitucional.

El último de dichos proyectos fué presentado a la Cámara de Diputados en la sesión del 24 de Julio de 1924 y proponía la implantación, para regir en todo el territorio de la Nación, del impuesto territorial, del impuesto al mayor valor del suelo y del impuesto al ausentismo.

En cuanto al impuesto al mayor valor, la escala pro-

yectada fué la siguiente: 10 % sobre el mayor valor cuando éste pase del 5 % y no exceda del 10 %, aumentándose 1 % sobre cada 20 % más de mayor valor hasta llegar al 200 % de mayor valor, y 1 % sobre cada 10 % adicional hasta llegar al 700 %. Después de ese límite, el impuesto tomará únicamente el 80 % del mayor valor adicional.

Propone así mismo, este proyecto la realización de un catastro y valuación general de todo el suelo del país, obra difícil y onerosa pero que es imprescindible si se quiere asentar la reforma tributaria sobre base firme.

Todos los proyectos antes referidos no han pasado de la categoría de tales, no habiendo logrado su completa aprobación en ningún caso.

En las plataformas electorales de varios de los partidos actuantes en estos momentos en nuestro escenario político figura así mismo la implantación de este impuesto. Queremos creer que sean esos programas algo más que promesas electorales y que logren concretarse en una legislación adecuada y necesaria.

Capítulo VIII.

IMPUESTO PROGRESIVO SOBRE LA TIERRA.

Contribución territorial.- Exención de mejoras.-
Ley N° 11.285.- Impuesto progresivo.- Latifundios.-
Pequeña propiedad.- Urbanismo.- Condición social de los
trabajadores del campo.- Antecedentes argentinos sobre
este impuesto.-

CONTRIBUCION TERRITORIAL.

La ley que nos rige sobre esta materia -ley N°11.285,
sancionada el 29 de Abril de 1923- no consagra el prin-
cipio de la exención de impuesto de las mejoras.

Hace, sin embargo, y ello es un adelanto con rela-
ción a la legislación anterior, la distinción, en las
avaluaciones que se practiquen, de lo que es terreno
desnudo y de lo que es edificio y mejoras.

Dispone, en efecto, el art. 4:

"Para cada propiedad, urbana o rural, se establece-
"rá separadamente:

"a). El valor del edificio, construcciones y demás
"mejoras, por lo que realmente valgan en el momento de
"practicarse la operación".

"b). El valor del suelo por el último precio de ven-
"ta del mismo, dentro de los tres años anteriores al
"de la tasación, o en su defecto, por el que represente
"el término medio de los precios de terrenos linderos o
"próximos durante igual término".

"La suma de estos dos valores constituirá el valor
"total del inmueble, sobre el que corresponde aplicar

"la tasa del art. 1°."

Dicho artículo 1° establece lo siguiente:

"Los terrenos y edificios de propiedad particular, situados en la Capital de la República y Territorios Nacionales, pagarán por contribución territorial el seis por mil anual del importe de la avaluación practicada en cumplimiento de la presente ley"

Quiere decir entonces que la misma dispone la separación de las mejoras en las evaluaciones a realizarse, pero no las exime del pago del impuesto.

Este sistema es considerado defectuoso y contrario al progreso, pues él hace que el impuesto contrarie la iniciativa particular y el espíritu de empresa, haciéndose presente siempre que esos elementos se manifiestan.

EXENCION DE MEJORAS.

La primer provincia argentina que consagró en su legislación este principio fué la de Córdoba. El 4 de Febrero de 1914 se sancionó, en efecto, bajo el gobierno del Dr. Cárcano una ley que, en su art. 18, dispuso: "En las evaluaciones de la propiedad rural, no se incluirá la de los edificios destinados exclusivamente a explotaciones agrícolas o ganaderas, los cercos, arboledas, acequias, quedan exentos de todo impuesto."

La provincia de Entre Ríos fué la segunda en adoptar el principio.

Bajo el gobierno del Dr. Marco se sancionó, en efecto, el 5 de Noviembre de 1918, la ley N° 2581, denominada "Ley de Valuación", en cuyo art. 5° se establece lo siguiente:

"No se tendrán en cuenta para fijar el valor de la tierra las mejoras consistentes en edificios, construcciones y plantíos, limitándose para determinarlo, al justiprecio de la tierra sola, según su capacidad productora, su estado, su ubicación y toda otra circunstancia benéfica ajena al esfuerzo del propietario."

Estas disposiciones encierran como puede apreciarse, un definido principio de equidad social y de evolución contributiva hacia los más modernos conceptos, principio que se halla ampliado en la misma ley por la siguiente declaración (art. 15): "Al fijarse el arancel tributario se harán descansar sobre la propiedad raíz todos los impuestos que actualmente gravan la producción o el trabajo, tales como el de tabladas, cereales, etc."

En la Capital Federal, merece citarse como antecedente sobre esta materia una iniciativa del intendente Llambías (Junio de 1918), quien elevó al Ministerio del Interior y este a su vez a la Cámara de Diputados de la Nación, un proyecto de contribución territorial que se denominó "adicional de higiene, vialidad y embellecimiento", en el cual se seguía el principio de exención de mejoras. El art. 14 de dicho proyecto decía: "En reemplazo del impuesto general de barrido y limpieza, etc. se crea un impuesto adicional de embellecimiento e higiene públicos que gravará toda la propiedad inmueble del municipio sin tomar en cuenta lo edificado en ella."

NO habiendo prosperado dicho proyecto, el concejal Adolfo Dickman presentó otro al Concejo Deliberante proponiendo el impuesto a la propiedad raíz con exención,

de mejoras, Dicho proyecto fué aprobado por la Comisión respectiva de ese cuerpo pero fué vetada por el D.E. (intendente Cantilo), quien sostuvo que en realidad no se trataba de una tasa por retribución de servicios, sino un verdadero impuesto territorial, cuya legislación no es de competencia de la Municipalidad.

En el orden nacional, debe recordarse el proyecto del diputado Dr. Carlos J. Rodríguez (1917) modificando la ley N° 5062 y estableciendo la exención de mejoras.

Proponía dicho proyecto en su artículo 1° lo siguiente:

"Todos los terrenos de propiedad particular, situados en la Capital de la república y territorios nacionales, pagarán por contribución territorial un tanto por mil del importe de su valuación libre de mejoras."

La diputación socialista ha proyectado en distintas oportunidades la exención de mejoras en el pago de la contribución territorial.

En el proyecto presentado a la Cámara de Diputados el 24 de Julio de 1924 proponía la implantación del impuesto territorial y del impuesto al mayor valor de la propiedad inmueble. Estos impuestos, decía el art. 2° del proyecto, gravan, respectivamente, el valor y el mayor valor del suelo, ambos exclusive las mejoras.

El 15 de Julio de 1920 el diputado José Heriberto Martínez presentó a su vez un proyecto en que proponía la siguiente disposición:

"Desde el 1° de Enero de 1921 toda propiedad raíz, de pertenencia particular, pagará por contribución te-

"territorial, un tanto por mil por su valor libre de mejoras, de conformidad a la presente ley."

LEY N° 11.285.

Ya hemos visto que esta ley, sancionada el 29 de Noviembre de 1923, establece un impuesto del seis por mil anual que pagarán, por concepto de contribución territorial, los bienes inmuebles situados en la Capital Federal o territorios nacionales.

El producido de dicho gravamen se destina: treinta y tres y un tercio para el Consejo Nacional de Educación, treinta por ciento para la Municipalidad de la Capital Federal y el resto para rentas generales de la Nación.

Dispone la ley la realización de una valuación general de inmuebles, la cual debe practicarse nuevamente cada diez años, salvo los casos en que se hubiesen realizado por la Municipalidad obras que beneficien directamente a determinadas propiedades, tales como aperturas de calles, parques, plazas, desagües, etc., etc., en cuyo caso deberá efectuarse una nueva valuación de las propiedades afectadas dentro del año de la realización de dichas obras.

Hemos visto también que la ley dispone que, al efectuarse esa valuación, se separe las mejoras y edificación del valor del inmueble desnudo, pero no exime a esas mejoras del pago del impuesto.

Exceptúa, en cambio, de dicho pago a las siguientes propiedades:

- a). Los templos destinados a todo culto religioso;
- b). Los conventos, casas de corrección y beneficencia, con excepción de las propiedades que les den renta;
- c). Las del gobierno nacional;
- d). Las de la Municipalidad y Consejos Escolares;
- e). Las que, siendo de pertenencia de las Provincias, son ocupadas por establecimientos públicos de las mismas;
- f). Las que son exceptuadas por leyes especiales;
- g). Aquellas en que funcionan escuelas particulares que enseñen gratuitamente en idioma nacional a un número de alumnos cuyo costo de enseñanza, calculado sobre la base del gasto en las escuelas oficiales, sea superior al doble de la cuota por contribución directa que corresponde a la finca donde se proporcione.

Las propiedades baldías de la Capital donde se construyesen casas para obreros de acuerdo con el tipo adoptado por la Municipalidad, no serán objeto de la nueva valuación a que antes nos hemos referido, sino después de cinco años de terminada la edificación.

IMPUESTO PROGRESIVO SOBRE LA TIERRA.

El principio de la progresión en esta clase de gravámenes consulta una de las condiciones esenciales que debe reunir todo impuesto y es la de considerar la capacidad de pago que tiene el contribuyente.

Un impuesto proporcional no tiene en cambio esa condición. El tributo que para el pequeño propietario constituye una carga pesada, no lo es en igual medida para el terrateniente dueño de grandes extensiones. La razón es esta: hay un límite de recursos necesarios para la vida -límite de subsistencia- más abajo del cual no es posible llegar sin atentar contra la existencia misma o la dignidad de las personas. El impuesto, si es exagerado para las pequeñas propiedades, puede lesionar ese límite de subsistencia. En cambio, cuando el mismo es excedido, y sobre todo cuando lo es con holgura, hay en ese exceso una materia que el impuesto puede gravar sin temor de cometer una iniquidad.

El impuesto progresivo sobre la tierra grava en escala ascendente el valor de la tierra, llegando a veces a porcentajes elevados para las grandes extensiones.

LATIFUNDIOS.

Al amparo de nuestra legislación tolerante, y con el aliciente de la valorización que normalmente se produce en la propiedad inmueble por obra de múltiples factores del progreso colectivo, que ya hemos señalado, se han mantenido sin dividir y, muchas veces, sin explotar, grandes extensiones de tierras que constituyen una rémora

para el desarrollo y expansión del país.

Sin hablar de regiones lejanas, tales como las de algunos territorios nacionales, en donde las grandes extensiones lejos de ser un inconveniente, son condición única para poder realizar una explotación productiva; pero sí, en cambio, hablando de zonas feraces situadas a no muchos kilómetros de la Capital Federal y de otros emporios comerciales, nos encontramos con esos grandes bloques de tierra que, como hemos dicho, se oponen al progreso del país.

Tomando como ejemplo en ese sentido -si tal puede decirse- al más rico y poderoso de los estados argentinos, la Provincia de Buenos Aires, encontramos que las estadísticas acusan resultados sorprendentes.

El cuadro de los latifundios de la provincia, que a continuación insertamos, es elocuente en ese sentido. El mismo es un resumen de otro más amplio, con los nombres de los propietarios, que fué presentado en la Legislatura de esa provincia, en Junio de 1921, con motivo de un proyecto, habiendo sido reproducido en la Cámara de Diputados de la Nación.- (1)

(1) Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación del 24 de Julio de 1924.

LATIFUNDIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

Propiedades de 10.000 a 15.000 hectáreas			
Partido	Propiedades	Extensión Hts.	Valor
Adolfo Alsina	3	27.835	\$ 2.250.700.-
Alvear	6	67.873	" 5.392.900.-
Arenales	1	10.893	" 2.039.000.-
Ayacucho	2	21.164	" 1.982.900.-
Azul	1	14.174	" 1.450.100.-
Bahía Blanca	2	25.955	" 1.648.000.-
Balcarce	3	34.078	" 3.067.900.-
Bolívar	3	36.235	" 2.873.300.-
Bragado	1	14.095	" 2.341.000.-
Carlos Casares	3	37.111	" 3.528.600.-
Caseros	3	31.851	" 2.815.400.-
Castelli	3	31.962	" 2.258.700.-
Colón	1	13.082	" 2.919.900.-
Dolores	5	56.929	" 3.733.400.-
Dorrego	3	34.499	" 1.822.900.-
Gonzalez Chaves	2	25.348	" 2.410.600.-
Guaminí	3	40.354	" 2.646.600.-
Guido	1	11.155	" 795.200.-
Juarez	5	55.347	" 4.223.500.-
Junín	1	10.927	" 1.829.300.-
Lamadrid	2	23.783	" 1.721.450.-
Las Flores	4	49.347	" 4.292.900.-
Laprida	2	24.300	" 1.488.900.-
Lavalle	2	23.353	" 1.845.700.-
Lincoln	1	14.845	" 2.821.500.-

Partido	Propie- dades	Extensión Hts.	Valor
Lobería	1	11.038	\$ 2.155.700.-
Madariaga	4	52.123	" 6.211.200.-
Magdalena	2	21.513	" 2.490.850.-
Maipú	1	11.396	" 1.139.600.-
Necochea	5	60.315	" 5.610.100.-
9 de Julio	1	12.967	" 2.226.200.-
Olavarría	2	21.300	" 2.674.000.-
Patagones	17	170.104	" 3.376.700.-
Pehuajó	1	10.798	" 1.004.800.-
Pellegrini	4	49.549	" 3.313.900.-
Pergamino	2	25.441	" 6.226.300.-
Pintos	7	87.401	" 7.395.950.-
Pila	2	21.600	" 2.163.800.-
Pringles	3	33.709	" 2.043.400.-
Puán	5	50.497	" 1.933.700.-
Pueyrredón	3	39.328	" 6.361.500.-
Rauch	1	10.757	" 1.107.200.-
Rivadavia	5	64.414	" 5.207.500.-
Roque Pérez	1	14.882	" 1.904.975.-
Saladillo	1	13.155	" 2.079.900.-
Salto	2	26.872	" 5.927.700.-
Suarez	2	24.147	" 1.785.750.-
Tandil	3	25.688	" 2.558.400.-
Tapalqué	1	10.639	" 940.000.-
Trenque Lauquen	4	49.878	" 4.904.000.-
Ornquist	8	90.783	" 4.284.500.-
Vidal	4	52.604	" 6.126.700.-
Villarino	16	164.035	" 4.496.800.-
Villegas	5	55.919	" 5.332.400.-
25 de Mayo	1	10.310	" 1.711.200.-

Las propiedades del cuadro anterior suman 176, abarcan 2.033.555 hectáreas y están avaluadas por el fisco en \$ 168.986.575.- m/nacional.

Propiedades de 15.000 a 20.000 hectáreas

Partido	Propiedades.	Extensión Hts.	Valor
Adolfo Alsina	2	33.547	1.617.950.-
Alvear	1	16.199	1.360.000.-
Ayacucho	2	36.762	2.991.800.-
Bahía Blanca	1	16.000	440.000.-
Belgrano	2	31.138	2.902.100.-
Bolívar	2	34.381	3.038.000.-
Bragado	1	16.112	3.534.000.-
Castelli	1	16.376	1.323.406.-
Chascomús	1	15.657	1.987.700.-
Dorrego	1	17.390	1.164.500.-
Gonzalez Chaves	1	17.738	1.707.500.-
Lamadrid	1	16.000	997.000.-
Laprida	1	17.872	1.188.000.-
Lavalle	3	53.407	3.142.500.-
Lincoln	5	83.149	10.628.800.-
Lobería	2	33.549	3.644.500.-
Madariaga	2	33.044	3.382.900.-
Necochea	2	32.029	2.929.050.-
9 de Julio	1	16.229	2.451.300.-
Olavarría	2	32.400	2.406.400.-
Pehuajó	1	16.000	1.506.500.-
Pila	3.	51.126	4.058.900.-

Partido	Propie- dades.	Extensión Hts.	Valor
Pinto	1	16.983	\$ 1.636.000.-
Puán	3	57.173	" 2.624.800.-
Rivadavia	1	15.704	" 1.386.400.-
Suarez	3	47.209	" 4.013.200.-
Tandil	1	17.852	" 2.345.000.-
Tejedor	2	34.853	" 2.994.600.-
Tonquist	2	33.320	" 1.828.400.-
Tres Arroyos	4	71.055	" 5.458.500.-
Viamonte	2	32.400	" 5.875.700.-
Vidal	1	16.698	" 1.463.000.-
Villarino	3	57.292	" 1.564.800.-
Villegas	2	31.054	" 2.426.100.-

Estas 63 propiedades tienen un total de 1.075.908 hec-
táreas con un valor asignado por la contribución territo-
rial de \$90.285.050.- m/nao.

Propiedades de 20.000 a 25.000 hectáreas.

Partido	Propie- dades	Extensión Hts.	Valor
Arenales	1	21.200	\$ 2.410.600.-
Bolívar	1	21.800	" 3.466.600.-
Casares	1	20.256	" 3.039.500.-
Caseros	2	48.316	" 3.783.500.-
Castelli	1	21.398	" 1.790.200.-
Chascomús	1	21.881	" 2.350.300.-
Guaminí	2	42.349	" 2.807.500.-
Guido	1	22.111	" 1.413.600.-

Partido	Propiedades.	Extensión Hts.	Valor
Lavalle	1	21.079	\$ 1.077.000.-
Lincoln	1	23.951	" 3.895.800.-
Madariaga	1	21.263	" 2.740.900.-
Necochea	3	66.142	" 6.180.800.-
Patagones	3	60.000	" 1.015.500.-
Pila	2	43.561	" 3.675.900.-
Puán	1	20.000	" 1.060.200.-
Saavedra	1	23.487	" 1.092.200.-
Saladillo	1	24.585	" 2.286.900.-
Tres Arroyos	2	42.144	" 3.178.900.-
Vidal	1	24.591	" 2.962.000.-
Villarino	2	41.250	" 946.600.-

Dichas propiedades que suman 29 tienen un total de 631.364 hectáreas con un valor asignado por la contribución territorial de \$ 51.174.550.- m/n.

Propiedades cuya extensión es de 25.000 a 30.000 hectáreas.

Son 18, con 499.467 hectáreas y avaluadas por la Contribución Territorial en \$ 40.727.620.- m/nac.

Partido	Propiedades	Extensión Hts.	Valor
Adolfo Alsina	1	27.320	\$ 1.602.100.-
Arenales	1	28.417	" 3.701.500.-
Ayacucho	1	27.218	" 1.827.400.-
Balcarce	1	28.964	" 2.750.200.-
Bolívar	1	27.000	" 2.410.600.-

Partido	Propiedades	Extensión Hts.	Valor
Conesa	1	26.454	\$ 1.354.900.-
Gonzalez Chaves	1	29.646	" 2.480.800.-
Guido	1	27.251	" 2.287.800.-
Madariaga	1	28.319	" 3.317.400.-
Lobería	1	27.904	" 4.152.200.-
Monte	1	26.137	" 2.865.100.-
Necochea	1	26.535	" 2.354.270.-
Patagones	1	28.898	" 1.877.750.-
Pehuajó	1	25.785	" 2.877.600.-
Puán	1	25.021	" 1.116.900.-
Tejedor	1	29.595	" 2.780.700.-
Vidal	1	28.307	" 2.111.100.-
Villarino	1	28.000	" 859.300.-

Propiedades de más de 30.000 hectáreas.

Partido	Propiedades.	Extensión Hts.	Valor
Adolfo Alsina	3	200,734	\$ 11.016.300.-
Azul	1	32.398	" 2.560.600.-
Colón	1	35.628	" 6.474.500.-
Guaminí	1	39.286	" 2.433.200.-
Guaminí/Pellegrini	1	48.190	" 3.514.000.-
Juarez	1	40.554	" 4.525.900.-
Necochea	1	54.171	" 4.497.000.-
Patagones	5	310.575	" 8.193.400.-
Pellegrini	1	80.000	" 5.077.800.-
Pila	1	34.976	" 3.153.700.-

Partido	Propiedades.	Extensión Hts.	Valor
Pintos	2	76.989	↓ 6.201.800.-
Puán	1	44.875	" 1.952.900.-
Rivadavia	1	30.000	" 2.400.000.-
Rojas	1	33.406	" 5.994.200.-
Suarez	2	69.085	" 4.689.300.-
Trenque Lauquen	1	30.391	" 3.419.900.-
25 de Mayo	2	92.471	" 10.872.600.-
Villarino	3	108.295	" 2.539.700.-
Villegas	2	74.615	* 7.603.300.-

Estas 31 propiedades abarcan 1.436.639 hectáreas y están avaluadas en 97.120.100.- pesos m/nacional.

Como puede notarse, habían en la fecha indicada, en la Provincia de Buenos Aires: 176 latifundios de 10.000 a 15.000 hectáreas con una extensión total de 2.033.555 hectáreas y avaluadas por el fisco en \$ 168.986.575.-m/n.; 63 de 15.000 a 20.000 hts. cada uno, con una extensión total ^{de} 1.075.908 hts. y avaluadas en \$ 90.285.050.- m/n.; 29 de 20.000 a 25.000 hts. con una extensión total de 631.364 hts. y valor de \$ 51.174.550.- m/n.; 18 de 25.000 a 30.000 hts. con una superficie de 499.467 Hts. y valor total de \$ 40.727.620.- m/n., y, 31 de más de 30.000 hts. con una extensión de 1.436.639 hts. y un valor total de \$ 97.120.100.- m/nacional.-

PEQUEÑA PROPIEDAD.

La experiencia realizada en otros países más antiguos y más adelantados que el nuestro -Francia-, por ejemplo, demuestra que la pequeña propiedad, es la condición de la misma más favorable. Ella, en efecto, dignifica al hombre y lo estimula hacia el progreso y hacia el orden. Un país de pequeños propietarios es un país de tranquilidad y de progreso.

En cambio, la historia está llena de ejemplos de grandes convulsiones sociales provocadas por la detentación en pocas manos de grandes extensiones de tierra.

URBANISMO.

Un fenómeno, que nosotros consideramos relacionado con el del acaparamiento de la tierra, se presenta en nuestro país y merece ser estudiado, procurando evitar su intensificación. Nos referimos a la tendencia, constatada por la estadística, de la población argentina, a agruparse en las ciudades. Si tomamos, en efecto, las cifras de los tres últimos censos, llegamos a esa comprobación:

Años	Población urbana		Población rural	
	Habitantes	%	Habitantes	%
1869	491.392	28.28	1.245.684	71.72
1895	1.479.399	37.39	2.475.512	62.61
1914	4.157.370	52.74	3.727.867	47.26

Como se ve, la tendencia a agruparse en las grandes ciudades es bien definida. En países como el nuestro, aun

no industrializado, ello constituye un mal, pues, las fuentes de la riqueza nacional se hallan radicadas en los campos y solo complementariamente, en las ciudades.

Sin duda nuestro sistema de recepción y distribución del inmigrante es defectuoso, habiéndose señalado algunas soluciones adecuadas para contrarrestar esa tendencia (1), soluciones que no consideramos por no exceder los límites de este tema.

Pero, opinamos que el verdadero procedimiento para atenuar ese fenómeno está en hacer accesible la tierra al trabajador, y para ello es necesario empezar por acelerar la división de la misma.

CONDICION SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL CAMPO.

Nos encontramos aquí frente a otro de los problemas que se derivan del régimen de las grandes extensiones de tierras. En el caso más favorable, cuando esas tierras son explotadas -lo que no ocurre siempre- la forma de esa explotación es, por regla general, la de la ganadería extensiva.

Esta fuente de riqueza -la ganadería- constituye uno de los puntales de la economía nacional y de ahí que merezca ser muy considerada. Sin embargo, creemos que la misma, cuando no va acompañada de otras explotaciones efectuadas simultáneamente, es causa de atraso para las regiones en que se desarrolla. Ella emplea muy poca gente en su explotación y excluye por completo a la mujer,

(1) Guillermo Garbarini Islas, "Nota sobre inmigración" 1926.-

no ya como factor activo y directo sino como elemento integrante de la familia del trabajador. Puede afirmarse, pues, que la vida de familia es incompatible con esa forma de explotación y sabido es que la familia constituye la célula básica de toda equilibrada organización social.

La agricultura, en cambio, así como también la ganadería cuando se desarrolla en forma mixta, emplea mucha gente y robustece los vínculos de familia.

Baste solo comparar el desarrollo extraordinario que se manifiesta en el progreso de las zonas cerealistas con el estancamiento que es dado observar en las zonas ganaderas.

Tomando como base las cifras del último censo nacional, del año 1914 (1), tenemos que de 2.125.870 personas que vivían entonces en los establecimientos rurales había la siguiente distribución:

De la familia del director de la explotación:

Mujeres	416.634	=	27,66 %
Hombres	419.424	=	27,86 %
Niños	<u>670.001</u>	=	44,48 %
	<u>1.506.059</u>		

Empleados y peones:

Mujeres	123.080	=	19,86 %
Hombres	326.015	=	52,59 %
Niños	<u>170.716</u>	=	27,55 %
	<u>619.811</u>		

Como puede observarse, en las cifras que se refieren a las familias de los que son directores de las explota-

(1) Censo Nacional 1914, Tomo V, pag. 5573.

ciones, la proporción entre ambos sexos es tan normal que casi llega a la identidad.

En cambio, cuando se trata de empleados y peones, la desproporción es enorme: el porcentaje masculino es del 52,59 %, mientras que el femenino es del 19.86 % apenas, Vale decir que el celibato es allí una condición normal.

ANTECEDENTES DEL IMPUESTO PROGRESIVO SOBRE LA TIERRA EN NUESTRO PAIS.

Hemos enunciado algunos de los problemas que vienen aparejados con el régimen de la gran propiedad. Creemos que la solución de los mismos no está en la adopción de planes extremos y catastróficos, en algunas ocasiones expuestos, sino en la adopción de temperamentos más normales y, en nuestra opinión, más eficientes. El impuesto es un arma poderosa que, bien usada, puede conducirnos a soluciones satisfactorias.

Carecemos del impuesto progresivo sobre la tierra en el orden nacional, pero se han producido varias iniciativas parlamentarias en ese sentido.

La provincia de Entre Ríos ha establecido por medio de la "Ley de Valuación", dictada en 1918, la siguiente escala progresiva:

	Imp. Territ.	Adic.	Total
De menos de 100 hts.	2.50 ‰	1.50‰	4.- ‰
Entre 100 y 200 "	2.75 "	1.75 "	4.50 "
" 200 " 500 "	3.- "	2.- "	5.- "
" 500 "1000 "	3.50 "	2.50 "	6.- "

	Imp. Territ.	Adic.	Total
Entre 1.000 y 2.000 H.	4.- %	3.- %	7.- %
" 2.000 y 5.000 "	4.50 "	3.50 "	8.- "
" 5.000 y 10.000 H.	5.- "	4.- "	9.- "
" 10.000 y 15.000 "	5.50 "	4.50 "	10.- "
" 15.000 y 20.000 "	6.- "	5.- "	11.- "
de más de 20.000 hts.	6.50 "	5.50 "	12.- "

En el órden nacional, merecen ser recordados los siguientes antecedentes:

A fines del año 1917 el diputado Carlos J. Rodriguez presentó un proyecto de modificación de la ley N° 5062 de contribución territorial, proponiendo la siguiente escala:

8 %	hasta	\$ 50.000.-
12 "	"	" 250.000.-
16 "	"	" 500.000.-
20 "	"	" 1.000.000.-
25 "	sobre mayores valores.-	

El 21 de Mayo de 1919, la diputación socialista, encabezada por el Dr. Nicolás Repetto presentó un proyecto estableciendo un impuesto progresivo sobre la tierra en la siguiente forma:

1 % anual sobre propiedades de \$ 3.000.- a \$ 50.000.-
 2 " " " " " " 50.000.- " " 100.000.-
 aumentándose 1/10 % cada 10.000.- pesos más de valor hasta llegar al 25 % al año, tasa que regirá para las propiedades de \$ 2.400.000.-, o más, de valor.

El 30 de Setiembre de 1921 los diputados José Antonio Gonzalez y Carlos J. Rodriguez presentaron un nuevo

proyecto modificando la ley N° 11.015 de contribución territorial, debiendo establecerse la siguiente escala:

El	3 ‰	hasta	\$	50.000.-
"	6 "	"	"	250.000.-
"	9 "	"	"	500.000.-
"	12 "	"	"	1.000.000.-
"	15 "	"	"	2.000.000.-
"	18 "	"	"	3.000.000.-
"	21 "	"	"	4.000.000.-
"	24 "	"	"	5.000.000.-

En la sesión del 13 de Julio de 1922 los diputados Arturo M. Bas y R. M. Ortiz proyectaron un adicional para la contribución territorial en la siguiente forma:

De \$	2.000.-	a \$	10.000.-	\$	0.50 ‰
" "	10.001.-	" "	50.000.-	"	0.75 "
" "	50.001.-	" "	100.000.-	"	1.- "
" "	100.001.-	" "	150.000.-	"	1.25 "
" "	150.001.-	" "	200.000.-	"	1.50 "
" "	200.001.-	" "	300.000.-	"	2.- "
" "	300.001.-	" "	500.000.-	"	3.- "
de más de \$	500.000.-			"	4.- "

En la sesión del 27 de Junio de 1923 la Cámara de Diputados aprobó el despacho de la Mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, estableciendo la tasa para la contribución territorial del 6 ‰ y el siguiente adicional progresivo a aplicarse sobre el valor de la tierra libre de mejoras:

Valores de \$	10.000.- a \$	100.000.-	1.- %
" " "	100.001.- " "	200.000.-	1.50 "
" " "	200.001.- " "	300.000.-	2.- "
" " "	300.001.- " "	400.000.-	2.50 "
" " "	400.001.- " "	500.000.-	3.- "
" " "	500.001.- " "	600.000.-	3.50 "
" " "	600.001.- " "	700.000.-	4.- "
" " "	700.001.- " "	800.000.-	4.50 "
" " "	800.001.- " "	900.000.-	5.- "
" " "	900.001.- " "	1.000.000.-	5.50 "
" " "	1.000.001.- " "	1.500.000.-	6.- "
" " "	1.500.001.- " "	2.000.000.-	7.- "
" " "	2.000.001.- " "	arriba	8.- "

El proyecto fué parcialmente aprobado por el Senado, suprimiéndose totalmente el art. 2° que establecía esa escala progresiva. La Cámara de Diputados lo convirtió en ley, en revisión, con dicha supresión, y otras de detalle, el 22 de Noviembre de 1923.-

En la sesión del 24 de Julio de 1924 la representación socialista, encabezada por el diputado Enrique Dickmann presentó un nuevo proyecto de impuesto progresivo sobre la tierra que es el mismo, con ciertas modificaciones, presentado por dicha diputación en 1917, en 1919 y en 1922.-

Por fin, el 29 de Setiembre de 1928 el diputado Carlos J. Rodríguez reprodujo su proyecto anterior sobre esta materia.-

Como puede notarse, la idea de la reforma del régimen de la contribución territorial está en el ambiente.

Esperemos que tanta iniciativa parlamentaria salga algún día del terreno de las cosas teóricas para entrar en el de la legislación práctica.-

Capítulo IX

LA REFORMA AUSTRALIANA.

Crisis que la precedió.- Causas de la misma.- Latifundios en Oceanía.- La reforma.- Legislación actual.- Resultados de la reforma.-

CRISIS QUE PRECEDIO A LA REFORMA.-

Nos interesa especialmente el estudio del sistema tributario aplicado sobre la tierra en Australia y Nueva Zelanda por presentar esos países mucha similitud con el nuestro en cuanto a sus condiciones geográficas, de población, inmigratorias, de tierras incultas, etc.

Allí, como entre nosotros, se producen periódicamente ciclos de especulación desmedida sobre tierras, como consecuencia inmediata de la valorización de las mismas.

Esos períodos de especulación y de inflación de los valores venales de la propiedad, son seguidos de agudos estados de depresión económica general, conocidos con el nombre de "crisis".

En tal situación se encontraban estos países por el año 1891, cuando se ensayó la reforma.

No podía ser más propicio el momento para la expansión de las teorías de Henri George. Este batallador infatigable extendía sus doctrinas no solo con el libro-varias y muy difundidas son sus obras- sino también con la elocuencia de su palabra .

CAUSAS DE LA CRISIS.

Henri George atribuye a ese auge de la especulación sobre tierras la causa primordial de las crisis periódicas que perturban y convulsionan la economía de los países nuevos.

"En un país próspero, dice, (1) cuya población aumenta y donde los adelantos se sucedan, el valor de la tierra debe subir constantemente. Este aumento continuo conduce naturalmente a la especulación, anticipándose al porvenir, y el valor de la tierra traspasa el límite en el cual, bajo las condiciones existentes de la producción, ya no deja las utilidades al trabajo y al capital. La producción, por consecuencia, empieza a detenerse, y aunque no resulte necesaria, ni siquiera probable, una disminución absoluta en la producción, ocurre a un pueblo en progreso lo que es equivalente a una disminución real en un país estacionario: la falta de aumento proporcional en la producción, debido a la falta de nuevos aumentos en el trabajo y capital que no hallan empleo a los precios de costumbre."

LATIFUNDIOS EN OCEANIA.

También en esos países las grandes extensiones de tierras constituían un factor negativo para el progreso de los mismos, habiendo tenido la reforma tributaria operada allí como uno de sus objetivos, el de combatir

(1) H. George - "Progreso y Miseria", Tomo I, pag 239.

esos latifundios y precipitar su división.

"La Colonia no quiere, ha dicho el entonces Ministro del Trabajo de Nueva Zelandia, Mr. William Peinber Reeves (1), estos grandes dominios. Los últimos 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."

LA REFORMA.

En las circunstancias indicadas y dentro de la corriente de ideas que queda reseñada se hizo el primer ensayo en Nueva Zelandia, en 1891, estableciéndose una pequeña tasa de un penique por libra sobre el valor del suelo, fijándose una escala progresiva para las extensiones mayores y desgravándose correlativamente los valores del trabajo y capital.

"Esa reforma, dice Herrera y Reissing (2), cuyo efecto inmediato fué un descenso considerable en los arrendamientos de la tierra rural y urbana y en el costo de las subsistencias, permitió, con el ahorro, una pronta reconstitución de los capitales, el repunte de todos los valores de riqueza, la normalización y aumentos de sus cambios, comercio e industrias y un progreso general y considerable revelado en las cifras estadísticas que aparecen en la "Memoria Oficial" publicada

(1) Siedfried, "La Democratie en Nouv Zelande" pag. 160
cit. por A. de Tomasso, Rev. de C. Econom., Año II, pag. 146

(2) Herrera y Reissing, "El impuesto territorial y la Ref. Tributaria en Inglaterra, pag. 94.

"el 1° de Diciembre de 1898."

En Australia el nuevo impuesto se implantó en 1894. Dicho impuesto, que gravaba en forma progresiva el valor del suelo libre de mejoras se aplicó simultáneamente como impuesto municipal, estadual y federal .(1)

Nueva Gales del Sud adoptó el impuesto en 1896 habiéndole seguido Queensland poco tiempo después, con resultados igualmente satisfactorios.

LEGISLACION ACTUAL.

A partir de 1917 se grava en Nueva Zelandia la propiedad territorial, excepción hecha de las mejoras, con un impuesto progresivo que va de un penique hasta siete por cada libra de valor. El mínimo de un penique corresponde a propiedades de valor imponible no mayor de mil libras y aumenta a razón de 1/32 de penique por cada libra de exceso sobre las mil libras establecidas como base, no pudiendo pasar el impuesto de siete peniques por libra, vale decir algo menos del 3 % del valor.

Las propiedades cuyo valor, exceptuadas las mejoras, no excede de mil quinientas libras, gozan de exención de impuestos sobre quinientas libras. Esta exención es extensiva a las propiedades de mil quinientas a dos mil libras, pero descontándose de las quinientas libras exceptuadas del pago del impuesto, a razón de una libra por cada dos de valor excedido sobre las mil quinientas libras de base. De esta manera, las propiedades de valor

(1) Herrera y Reissing, obr. cit., pag. 96

de dos mil quinientas libras, por ejemplo, no gozan de exención alguna por cuanto sobre las mil libras excedidas se descuentan quinientas libras, que es la suma que se exige de impuesto.

En 1918, (presupuesto para el año financiero 1917-1918) la cuota se elevó en un 50 %, siendo entonces la tasa mínima de un medio penique por libra y la máxima de diez y medio penique por libra, lo cual representa un porcentaje del 4 %.

Establece también dicha ley de presupuesto un recargo del 50 % sobre las propiedades pertenecientes a personas que se encuentren ausentes del país.

Además, se ha hecho una limitación de la extensión de tierra que puede poseer una sola persona, de la siguiente manera: 640 acres de tierra de primera clase, 2.000 acres de la de segunda categoría y 5.000 de la de tercera. (1)

En Australia desde 1910 rige la contribución territorial progresiva gravando el valor del suelo, excluidas las mejoras.

Se exige del impuesto a los propietarios de un valor no superior a quince mil libras, sin incluir mejoras.

A partir de ese límite exceptuado, el impuesto grava progresivamente la tierra, libre de mejoras, en la siguiente forma: por la primera libra excedente del límite exceptuado, un penique, y en lo sucesivo, un penique por cada quince mil libras adicionales, de tal ma-

(1) New Zealand Official Yearbook, cit. en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 24 de Julio de 1924, pag. 778/9.-

nera que:

£	15.000	pagan	1	penique
"	15.001	"	2	"
"	30.001	"	3	"
"	45.001	"	4	"
"	60.001	"	5	"
"	75.001	"	6	"

Después de excedidas las 75.000 libras de valor imponible, la cuota se mantiene fija en 6 peniques por libra.

Para los propietarios ausentes no se reconoce excepción alguna y la cuota se fija en un penique por las primeras cinco mil libras; por la libra siguiente, dos peniques y después aumenta el impuesto en escala ascendente de manera que correspondan 6 peniques sobre libras 65.001 y 7 peniques sobre £ 80.001.

Todo valor imponible superior a esa suma paga una cuota uniforme de siete peniques por libra. (1)

En 1914 el impuesto fué recargado en un 30 %, aumento que se elevó en un 20 % más en los años fiscales 1917 - 1918.

RESULTADOS DE LA REFORMA.

Los efectos benéficos de la reforma pueden apreciarse por las siguientes cifras: (2)

(1) Official Yearbook of the Commonwealth of Australia, N° 6 pag. 788, cit. por Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 24 de Julio de 1924, pag. 779

(2) Seventh Annual Report of the Commissioner of Tasation 1916/20, pag. 14; cit. por el Diario de Sesiones de la C. de Diputados de la Nación, Julio 24/1924, pag. 779.-

Contribuyentes propietarios en Nueva Zelanda:

Años	1897 - 1898	13.132
"	1899 - 1900	15.892
"	1904 - 1905	23.895
"	1909 - 1910	33.162
"	1914 - 1915	44.270
"	1919 - 1920	53.807

El redimimiento del impuesto, que en los primeros tiempos de su aplicación era, en ese estado, de libras 267.000, ascendió en los últimos años indicados, a £ 1.577.000.

Contribuyentes propietarios en Australia:

Año	1910	14.920
"	1915	18.584
"	1916	18.279
"	1917	18.508

Aparentemente, los resultados obtenidos de la aplicación de este impuesto, han sido notablemente más favorables en Nueva Zelanda que en Australia, habiendo crecido en la primera el número de los propietarios contribuyentes en una proporción muy superior a la registrada en Australia.

La explicación es la siguiente:

Como hemos visto, la ley australiana exime del pago de impuesto a las propiedades de valor menor de £ 15.000. Con la división de tierras que se ha producido como consecuencia inmediata de la aplicación del impuesto, gran cantidad de esas propiedades, por su pequeño valor, al

que llegaron después de haberse operado la subdivisión dejaron de pagar el impuesto.

Hasta el 30 de Junio de 1917, tierras por un valor imponible de £ 62.973.458 habían dejado de figurar en los libros respectivos y de pagar el impuesto por no alcanzar el límite fijado.

Como puede apreciarse, los resultados obtenidos son francamente auspiciosos.-

Capítulo X

LA NUEVA REFORMA TRIBUTARIA INGLESA.

Necesidad de completar la reforma anterior.- Proyecto Snowden.- Concepto sobre la propiedad de la tierra.- Función económica y social de la misma.- Su valorización.- La ley aprobada.- Tasa del impuesto.- Materia imponible.- Registro de inmuebles.- Valuación.- Excepciones.-

NECESIDAD DE COMPLETAR LA REFORMA ANTERIOR.

Como ya lo hemos visto, con los nuevos tributos establecidos en el famoso presupuesto 1909 - 1910 (Finance Act), se había dado un gran paso para resolver el problema del régimen de la tierra en el Reino Unido, cuyas desfavorables consecuencias ya hemos señalado también. Tal reforma estableció, según ya lo hemos visto, el impuesto al mayor valor de la tierra, el impuesto sobre tierras incultas, el impuesto de reversión sobre arrendamientos y el impuesto sobre derechos de minería.

Hemos señalado, así mismo, algunos de sus resultados prácticos inmediatos, considerados favorables. Ello no obstante, la obra no estaba completa. El mérito principal de la primera reforma estaba en haber logrado romper con la secular tradición inglesa y con la resistencia de los intereses de la clase terrateniente, factores que se oponían tenazmente a todo lo que implicase un

un menoscabo de sus antiguos privilegios.

Después de una pausa de más de veinte años, los estadistas ingleses volvieron a la carga contra esos seculares privilegios. Era necesario romper los grandes latifundios que constituían una rémora para el progreso de la nación y llevar esas tierras a su verdadera misión, la de proveer a la subsistencia de la humanidad. El impuesto directo sobre esas tierras era el arma que se iba a esgrimir en esa lucha. Esta vez los laureles han correspondido al Ministro de Hacienda, Mr. Philip Snowden, autor y animador del proyecto del nuevo impuesto, convertido recientemente en ley.-

EL PROYECTO SNOWDEN.

Dicho proyecto fué anunciado a la Cámara de los Comunes por el ministro Snowden, en la sesión del 27 de Abril de este año (1931), habiendo sido apoyado por el sector que dirige Lloyd George, alma de la primera reforma, y por prestigiosos estadistas pertenecientes a otros sectores. Aún entre el elemento conservador la iniciativa ha encontrado auspicio. Este citar que más de 600 municipalidades, la mayoría de ellas conservadoras, han reclamado al parlamento la urgencia de la reforma. Así mismo, dicha reforma encontró apoyo en parte apreciable de la prensa, entre ella, en los difundidos periódicos de lord Beaverbrook y lord Rothermere.

LA PROPIEDAD DE LA TIERRA.

Las ideas emitidas sobre el particular por el Ministro Snowden, en esta ocasión, tienen un carácter muy avanzado y concuerdan, en lo fundamental, con los principios expuestos, entre otros, por Henri George.

"Hemos puesto manos a esta tarea, ha dicho el ministro, y hemos de llevarla hasta el fin. Por medio de este proyecto nosotros afirmamos el derecho de la comunidad a la propiedad de la tierra."

"Si personas privadas continúan poseyendo el derecho nominal a la tierra, ellas deberán pagar una renta a la comunidad por su disfrute, y no les será permitido disfrutar de ese privilegio en detrimento del bienestar de la comunidad". (1)

Estas palabras recuerdan a las de George, ya citadas cuando dijo:

"No propongo adquirir ni confiscar la propiedad privada del suelo: lo primero sería injusto, lo segundo innecesario. Permitid a los particulares que la tienen ahora conservar todavía, si gustan, la posesión de lo que se complacen en llamar su tierra. Dejadles que sigan creyéndola suya. Consentidles comprar y vender, y de que la donen y la leguen. Podemos, de seguro, dejarles la cara si tomamos la nuez. No es preciso confiscar la tierra, basta la confiscación de la renta". (2)

(1) Ph. Snowden, discurso pron. en la Cámara de los Comunes el 27 de Abril de 1931.

(2) H. George, "Progreso y Miseria", Tomo II, pag. 102.-

Se percibe en las palabras del ministro Snowden tres conceptos fundamentales que conviene señalar:

a)- Derecho de la comunidad a la propiedad de la tierra.

b)- Absorción de la renta por medio del impuesto y,

c)- Concepto de interdependencia social ("no les será permitido usar de ese privilegio en detrimento del bienestar de la comunidad").

FUNCIÓN SOCIAL Y ECONOMICA DE LA TIERRA.

Concuerda, así mismo, el ministro inglés con Henri George cuando expone su interpretación sobre este concepto. "La tierra, ha dicho Snowden (1), difiere de todas las demás mercancías en varios aspectos. La tierra fué dada por el Creador, no para el uso de los duques, sino para el igual uso de todas sus criaturas. Una restricción a la libertad de usar la tierra, es una restricción a la libertad del hombre. La tierra, he dicho, es diferente, de otras mercancías en varios aspectos. Restringir el uso de la tierra por arbitraria libertad de su dueño, aumenta su precio, eleva las rentas, obstaculiza la industria, e impide la expansión de los municipios y el fomento de los lugares de esparcimiento social."

(1) Snowden, discurso cit.

VALORIZACION DE LA TIERRA.

Observa Snowden la existencia del fenómeno, tan fácilmente apreciable entre nosotros, de la valorización de la tierra debido a causas sociales.

"Cada aumento de la población, dice, cada expansión de la industria, cada progreso científico, cada mejora en el transporte, cada gasto de dinero público y cada niño que nace, añaden definitivamente valor a la renta de la tierra. La renta entra en el precio de cada artículo producido y en todo servicio público."

TASA DEL IMPUESTO.

La misma ha sido propuesta en la siguiente forma: gravar con un penique cada libra de valor-capital averiguado. (1)

Este impuesto no afecta a las tierras denominadas "agrícolas". Para ello ha dado el ministro una razón de carácter simplemente fiscal. "No vale la pena, ha dicho, dado que costaría avaluarlas más de lo que "rendiría el impuesto". Donde la tierra tenga un valor más alto que dicho valor agrícola, será sujeta al pago del impuesto en lo que exceda a ese valor agrícola o de cultivo. (2)

(1) "Official Report" de Debates parlamentarios de la Cámara de los Comunes, traducción del Sr. C. Villalobos Loringuez, "Diario Socialista Independiente", Julio 1 de 1931.-

(2) La noticia de la aprobación del proyecto por ambas Cámaras, ha sido dada por la prensa en forma sucinta, lo que no permite conocer detalles ni tampoco el texto aprobado y si concuerda con lo proyectado.-

EL VALOR DE LA TIERRA CONSIDERADO PARA EL PAGO DEL
IMPUESTO.-

La ley aprobada considera como materia imponible a la "tierra desnuda", esto es, libre de edificios, plantaciones y cualquier clase de mejoras. " Sobre esa base se ha dicho el ministro, la fracción o lote de tierra "estará esencialmente considerada en el mismo estado "que de hecho es objeto de compra y venta en el mercado. En otras palabras, lo que se considera en el proyecto es una fracción de tierra en el estado en que "tan frecuentemente se las encuentra ofrecida en venta "del modo acostumbrado, esto es, un lote vacante, no "edificado, listo para su empleo con fines de edificación o explotación agrícola como suele suceder en las "zonas rurales o como lote para edificar o para otro "objeto industrial en las zonas urbanas."

"Además de esto, agregó, con el fin de dar efecto "a mis propuestas en lo relativo a la tierra agrícola, "será también determinado otro valor, en los casos donde "de la tierra tiene un valor más alto que el correspondiente a su destino agrícola. El valor que denomino "valor de cultivo" será determinado sobre la base que "he descrito, pero bajo el supuesto de que el uso de la "tierra esté permanentemente y exclusivamente restringido a explotación agrícola"

REGISTRO DE INMUEBLES.

Crea esta ley un sistema de registros, los que deben ser llevados por las municipalidades y donde se deberán

inscribir todas las propiedades inmuebles, estableciéndose amplia publicidad a los efectos de los reclamos u observaciones que pudieran formularse.

PLAZO DE LA VALUACION.

Los valores asignados en cada valuación regirán por el término de cinco años.

EXCEPCIONES AL PAGO DEL IMPUESTO.

El ministro Snowden anticipó en su discurso citado, algunas de las excepciones que se establecerán para el pago del impuesto.

Así, por razones de conveniencia fiscal, exime del pago a aquellos contribuyentes que justifiquen que el monto que les corresponde abonar en total no excede de 10 chelines, lo que equivale al gravamen correspondiente a un valor de 120 libras.

El rendimiento en estos casos, en efecto, no compensaría los gastos a realizarse para la percepción del impuesto.

Por razón de las personas, se exime del pago del mismo a las propiedades de pertenencia de las iglesias, municipalidades, ferrocarriles y otras empresas de utilidad pública bajo limitaciones contractuales según las cuales la tierra no puede ser enajenada para otros fines.

Por último, por razones de conveniencia social, se proyectó la exención de la totalidad de las propiedades de las clases trabajadoras, cuando sean ocupadas por los mismos dueños.

Esta última proposición originó acaloradas répli-

cas por parte de los opositores al proyecto, por lo cual ignoramos si fué incluido en el texto sancionado.

Estas son, en líneas generales, las bases de la ley que se acaba de sancionar. Sus resultados, desde luego, no se pueden aun apreciar. Pero, hay razones para pensar que la reforma no ha terminado con el tributo que se acaba de imponer. "Hemos puesto manos a esta tarea, "ha dicho el ministro Snowden en su mencionado discurso, y hemos de llevarla hasta el fin." Interpretamos esta declaración como que, siguiendo el ejemplo de lo que se ha hecho en algunas de sus colonias, Gran Bretaña se propone adoptar la progresividad de este impuesto.

Capítulo XI

IMPUESTO AL AUSENTISMO.

Concepto.- Capacidad de pago del propietario ausente.- Condiciones de equidad social.- Fomento del turismo nacional.- Legislación extranjera.- Iniciativas parlamentarias argentinas.- Discusión del proyecto de 1923. Aspecto constitucional del impuesto.- El proyecto sancionado.-

CONCEPTO.

El llamado "impuesto al ausentismo" es el tributo que, suplementariamente de otras cargas, deben soportar los propietarios que, temporal o definitivamente, se encuentren ausentes del país.

Este es otro de los impuestos que, además de su finalidad fiscal, tiene una función de carácter social. En efecto, la ausencia del país de los propietarios puede ser considerada como un mal que afecta a la economía del mismo. El propietario soporta, es cierto, los impuestos directos que gravan a su propiedad, pero escapa al pago de los indirectos -impuestos a los consumos- los que, en cambio, paga en el extranjero, fomentando allí al comercio y a la industria con detrimento de los de su propio país, en el que, por esa causa generalizada, se produce un constante drenaje de dinero.

Este fenómeno social-económico, que en otros países ha sido debidamente legislado, adquiere una intensidad

excepcional en el nuestro, pues, como es notorio, existe una sensible tendencia en las clases adineradas a invertir sus rentas en el extranjero.

Parece existir una conformidad tácita entre los distintos partidos que orientan la opinión pública, sobre la implantación de este impuesto. Al menos, esa conformidad existía en 1923 cuando se proyectó este gravamen, iniciado por los socialistas y sostenido por el leader demócrata progresista Dr. Lisandro de la Torre y apoyado por las demás representaciones parlamentarias. El proyecto, como lo veremos más adelante, fué aprobado por la Cámara de Diputados pero no tuvo igual suerte en el Senado.

CAPACIDAD DE PAGO DEL PROPIETARIO AUSENTE.

Una de las condiciones que la ciencia de las finanzas exige a todo impuesto racional es la que debe consultar la capacidad contributiva del que paga el impuesto.

En este caso, esa condición se halla ampliamente satisfecha: el que emprende un viaje, salvo casos excepcionales de obligación, se encuentra, por regla general, en situación de desahogo e independencia económica. Es, por consiguiente, el contribuyente a quien menos pesado debe resultar el tributo.

CONDICIONES DE EQUIDAD SOCIAL.

El impuesto al ausentismo consulta, así mismo, las exigencias de la equidad social. El alcanza, en efecto, tan solo a las clases pudientes, a aquellas que tienen

bienes raíces y que, por consiguiente, tienen mayor capacidad contributiva. Los pobres no se encuentran gravados en manera alguna por este impuesto desde que los mismos no poseen bienes inmuebles. No sucede lo mismo con el impuesto a los pasajes, conocido en nuestra legislación; él grava a todos los que viajan, sin entrar a averiguar su capacidad contributiva.

FOMENTO DEL TURISMO NACIONAL.

La necesidad de fomentar el turismo nacional constituye otro de los aspectos interesantes del problema.

Sabido es que nuestro país, espléndidamente dotado por la naturaleza, abunda en regiones de incomparable belleza; y sabido es también que el turismo nacional empieza recién a desarrollarse.

Es frecuente el caso de personas acaudaladas que conocen al detalle los frecuentados lugares de turismo extranjero; desconocen, en cambio, cuando no ignoran en absoluto, la hermosura de nuestros paisajes y la bondad de nuestros climas.

El impuesto de que nos ocupamos tiene la virtud, desde este punto de vista, de que, haciendo más onerosos los viajes al extranjero, propicia los que se realizan en el país, fomentando de esa manera el turismo nacional.

ANTECEDENTES LEGALES ARGENTINOS.

Existen en nuestra legislación numerosos antecedentes de este impuesto cuando en la misma se hacen dis-

tinciones para las personas afectadas por esas leyes que se encuentran radicadas en el extranjero. Tales son, por ejemplo, las leyes de jubilaciones y de accidentes del trabajo. Existe, así mismo, en la ley de sucesiones una diferencia sancionada en contra de los herederos que no residen en el país, a quienes se recarga la cuota del impuesto. Pero, no hacemos más que enunciar estos antecedentes porque, desde el punto de vista de este trabajo, nos interesa solo de paso. El ausentismo que nosotros consideramos es el de los propietarios territoriales.

LEGISLACION EXTRANJERA.

En Australia y Nueva Zelandia, países que presentan condiciones geográficas, económicas y sociales similares a las nuestras, han legislado sobre esta materia desde el año 1906.

En el estado de Victoria, los propietarios que han estado ausentes del país durante seis meses consecutivos, no participan de la exención que la ley acuerda a las rentas inferiores a doscientas libras anuales en el impuesto a la renta (income tax).

En Sud Australia, esa exención de pago es sobre rentas inferiores a ciento cincuenta libras anuales y también se priva de esa ventaja a los propietarios ausentes cuando tal ausencia se prolonga por más de doce meses consecutivos.

En Nueva Zelandia ese límite es de trescientas libras anuales, no teniendo igualmente derecho a la exen-

ción los propietarios ausentes.

Por fin, merece recordarse la ley uruguaya, sancionada el 14 de Enero de 1916 y que grava a los propietarios ausentes con un recargo del cien por ciento sobre lo que les corresponde pagar de acuerdo con la ley de contribución territorial.

INICIATIVAS PARLAMENTARIAS ARGENTINAS.

El 17 de Julio de 1916 el diputado Antonio Zacagnini presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de impuesto al ausentismo, el que no fué aprobado. Lo mismo ocurrió con otro proyecto presentado al mismo cuerpo por el diputado Dr. Ricardo J. Davel.

En la sesión del 27 de Junio de 1923 fué sancionado como ya lo hemos dicho, el despacho de la mayoría, proyecto que fué rechazado posteriormente por el Senado.

DISCUSION DEL PROYECTO DE 1923.

El mismo fué fundado por el miembro de la Comisión del Presupuesto y Hacienda, Dr. Lisandro de la Torre, y apoyado por los diputados Spinetto y Quirós.

El entonces Ministro de Hacienda, Dr. Rafael Herrera Vega, después de expresar su completa conformidad con el impuesto proyectado en cuanto este grave a las personas, manifestó no encontrarse igualmente de acuerdo cuando se trate de sociedades anónimas extranjeras que posean bienes en la república.

"Cree el poder ejecutivo, dijo el ministro, que estamos en un período de evolución financiera y económica

"en que es indispensable el aporte del capital extranjero, que no debemos ahuyentarlo; por el contrario, debemos facilitarle. Y todos estos impuestos lo que hacen es gravar en forma desmesurada. Cree por eso el poder ejecutivo que sus resultados van a ser contraproducentes y que va a hacer retirar capitales del país, impidiendo la venida de otros nuevos." (1)

El miembro informante de la Comisión de la Mayoría, Dr. Lisandro de la Torre, ya había previsto la objeción y había hecho notar que no debían excluirse del pago esas empresas extranjeras por que, si bien es cierto que sus bienes existentes en este país se verían gravados por el nuevo impuesto, no es menos cierto que si esos fondos se invirtieran en otros radicados en ^{los} países de origen de tales capitales, los gravámenes serían más elevados aún.

A esta observación el ministro respondió, muy atinadamente, en nuestra opinión, que es necesario, para atraer a esos capitales, como las necesidades del país lo reclama, acordarles ventajas.

ASPECTO CONSTITUCIONAL DEL IMPUESTO.

Como era inevitable, se planteó una vez más en la Cámara de Diputados al discutirse el proyecto, la constitucionalidad del nuevo impuesto.

El Dr. Juan B. Justo sostuvo la conveniencia de establecer el mismo con carácter nacional en todo el te-

(1) Diario de Sesiones, 27 de Junio de 1923, pag. 369.

territorio de la república.-

Un diputado - Spinetto- dijo, refiriéndose a este aspecto del asunto: " Yo no entiendo mucho de cuestiones constitucionales; no tengo interés en sumergirme " en el piélago de la doctrina constitucional. "

Sin embargo, la doctrina constitucional no presenta el aspecto de un "piélago" que desdeñosamente le ha dado el diputado socialista. Sus disposiciones son claras y límpidas y ellas consagran, en nuestra opinión, el derecho de las provincias a legislar sobre gravámenes directos sobre la tierra. En capítulo aparte estudiamos en detalle este aspecto del problema.

No vemos, por otra parte que inconveniente hay para que las provincias se den su propia legislación sobre esta materia gravando, en beneficio de sus respectivos presupuestos, el ausentismo de propietarios de bienes existentes en cada una, desde el momento que en la actualidad son las mismas las que aplican la contribución territorial que grava a esos mismos bienes. No es necesario, por consiguiente, mas que aumentar en determinada medida la cuota que rige actualmente por concepto de tal contribución.

Si, por el contrario, fuera a aplicarse el impuesto con carácter nacional en todo el territorio de la república, sería necesario empezar, cuando se tratase de bienes situados en las provincias, por crear y organizar un nuevo mecanismo recaudador, lo que sería complicar sin objeto nuestro ya complejo mecanismo burocrático.

EL PROYECTO SANCIONADO.

El proyecto que , como ya lo hemos dicho, fué sancionado por la Cámara de Diputados y rechazado por la de Senadores, establece un recargo sobre la contribución territorial que grava actualmente los bienes inmuebles existentes en la Capital Federal y territorios nacionales, cuando sus propietarios se encontraren ausentes del país. Establece a tal efecto una escala que asciende del 1 al 3 % para propiedades de valor ascendente de \$ 50.000.- hasta \$ 500.000.-, después de cuyo monto la cuota permanece fija.

A los efectos legales, el proyecto sancionado considera "ausentes":

- 1°, a las personas residentes en el extranjero;
- 2°, a las que se encuentran ausentes del país temporariamente durante, por lo menos, seis meses, en el año que corresponde pagar el impuesto.

3°, a las sociedades extranjeras que poseen inmuebles en la República, con excepción de las empresas de utilidad pública, como ferrocarriles, tranvías, usinas de luz y fuerza, aguas corrientes, etc. y fábricas en general.

El impuesto suplementario que establecía el proyecto aprobado debía aplicarse separadamente sobre cada inmueble, pero cuando se probare que una división o enajenación ha sido simulada con ánimo de rehuir o reducir el impuesto, se castigaba al propietario y a sus cómplices en la simulación con una multa equivalente al quintuple de la suma defraudada.

Las demás disposiciones del proyecto son puramente complementarias.

En resumen, podemos decir que, en nuestra opinión, el proyecto era bueno, siendo, sin embargo, digna de ser tomada en cuenta la objeción hecha por el ministro de hacienda de que hubiera sido conveniente de excluir del pago del impuesto a las empresas extranjeras poseedoras de bienes inmuebles en el país, necesarios para el desenvolvimiento de sus actividades.

Pero, entendemos que esta franquicia no se debe extender hasta a aquellas empresas que se dedican habitualmente a negocios de tierras, inversiones éstas que, lejos de ser beneficiosas para el país, constituyen un mal nacional.

Capítulo XII

ASPECTO CONSTITUCIONAL DE LA REFORMA IMPOSITIVA ARGENTINA.

El obstáculo constitucional.- Disposiciones que rigen la materia.- Opiniones de Jeze y Alberdi.- Reforma constitucional previa.- Solución propuesta.-

EL OBSTACULO CONSTITUCIONAL.

Nos encontramos aquí frente a uno de los más serios escollos que presenta la solución del problema que hemos planteado, en su faz práctica.

El distinguido profesor de esta Casa, Dr. Vicente Fidel Lopez ha dicho en cierta ocasión: "Tenemos nosotros ya un prurito, que se convierte en manía, de discutir la constitucionalidad de cualquier iniciativa pública. Se discutió la constitucionalidad de los impuestos indirectos, del servicio militar obligatorio, del régimen municipal de la Capital, de que si a un ministro diplomático se le puede llamar embajador, etc." (1)

Respetando tan autorizada opinión, declaramos nuestra disconformidad con la misma. Creemos firmemente que nuestro estatuto fundamental, tan escarnecido durante los últimos tiempos, siendo el eje de nuestra organización institucional, debe ser rodeado de un necesario ambiente de respecto que llamaríamos místico para erigirlo así en una valla contra los gobiernos desorbitados. Pensamos, conse-

(1) Revista de Ciencias Económicas, N°14, Agosto 1918, pag. 68.

cuentes con este criterio, que no debe venir de los hombres serenos y de estudio el menosprecio de sus disposiciones.

El hecho de que, en determinadas circunstancias, se hayan aducido argumentos inconsistentes de índole constitucional para oponerlos a reformas procedentes, no significa que, en los casos en que realmente se infringen con las iniciativas proyectadas las disposiciones de la Constitución, no sea necesario respetar a las mismas. De lo contrario sería ir desvirtuando, poco a poco, sus principios, los que podrían llegar a convertirse en letra muerta.

Entendemos que no es posible sacrificar lo que es permanente y básico por lo que es circunstancial; lo que nos debe regir como norma superior de convivencia social por lo que es necesidad del momento. En una palabra, los principios no deben ceder frente a razones circunstanciales de conveniencia.

Creemos encontrarnos, en esta materia, colocados en un punto de equidistancia entre las tendencias que es fácil advertir en todos los debates parlamentarios que se suscitan entre nosotros cada vez que se tocan puntos de esta naturaleza cuya solución puede afectar nuestro sistema institucional y rentístico. Por un lado, la voz de los representantes del interior se manifiesta con un localismo exagerado en contra de todo lo que pueda rozar los derechos provinciales, escudándose para ello en los principios que inspiran el pacto federal. Y por otro lado, la tendencia centralista, en la representación

de la Capital Federal, pretendiendo hacer tabla rasa de los fueros provinciales. Ambas tendencias presentan, claro está, frecuentes y honrosas excepciones.

Queremos decir con esto que, sin llevar las cosas a un terreno de intransigencia en que se opongan dificultades a todo lo que pueda afectar los derechos provinciales, no debe olvidarse, sin embargo, los antecedentes que presentan nuestra organización institucional y las condiciones del medio ambiente que constituyen nuestra organización nacional, antecedentes y condiciones que es preciso tener muy en cuenta si no se quiere alterar el equilibrio de nuestra organización.

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA MATERIA.-

Ahora bien, veamos cuales son las disposiciones de la Constitución que reglan la materia de que nos ocupamos. Ellas están contenidas en los artículos 4 y 67 de la misma.

El primero de ellos, artículo 4, establece la formación del Tesoro Nacional, en los siguientes términos:

"El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de los derechos de importación y exportación; de la venta y locación de tierras de propiedad nacional; de la renta de correos y de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso

"para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional."

El art. 67 establece (inciso 2°), al fijar las atribuciones del Congreso, que es de competencia del mismo: "Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan."

OPINIONES DEL PROFESOR JEZE.

El profesor Jeze, en el antes citado estudio sobre la reforma tributaria argentina, entiende que las disposiciones constitucionales antes transcritas no son óbice para la adopción de los impuestos directos como fuente de recursos del Gobierno Nacional.

"Después de un examen detenido, dice, (1) no tan solo del texto de la Constitución sino también de su espíritu y de las tendencias generales de la legislación fiscal en la Argentina, mi opinión es que tal objeción no es decisiva. Más todavía, no es sólida. Una revisión constitucional no me parece necesaria. Creo inútil pensar en votar la proposición presentada en 1917 por el Diputado Nacional, Dr. Carlos F. Melo. El Congreso puede establecer todos los impuestos que le parezcan necesarios para el saneamiento financiero del país. Las limitaciones que parecen derivarse del texto de los artículos 4, 67 y 104 de la Constitución son más aparen-

(1) G. Jeze - "Las finanzas públicas de la República Argentina", pag. 84.

"tes que reales, estando en oposición con los principios esenciales consagrados por el pacto fundamental."

Sin embargo, no parece estar el eminente profesor francés muy seguro de la solidez de sus argumentos, en este particular, cuando dice más adelante: (1)

"No tengo para que establecer sobre este punto una discusión profunda. Le aparto resueltamente sin mayor examen. Quiero conservarme sobre el terreno financiero."

No obstante tan autorizada opinión, creemos que no es posible hacer nada serio sobre el terreno financiero sin apoyarlo debidamente en los principios legales e institucionales que le deben servir de base.

Y las disposiciones constitucionales referidas son, en nuestra opinión, un obstáculo para la adopción de los impuestos directos que en este trabajo se consideran, como fuente de recursos del gobierno nacional, requiriéndose para ello una reforma constitucional previa.

Empecemos por recordar que los poderes que inviste el gobierno de la Nación son poderes delegados por las provincias. Estas, dice el art. 104, "conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación."

Se desprende de lo dispuesto por este artículo que solamente son de facultad del gobierno central la aplicación de los impuestos que expresamente le han sido autorizados por la misma Constitución.

G. Jeze, obr. cit. pag. 85.

Hemos dicho que los artículos 4 y 67 (inc. 2º) son los que reglan esta materia.

El artículo 4, como hemos visto, enumera una serie de recursos fiscales, entre las cuales no se encuentran comprendidas las contribuciones directas.

Tampoco podría interpretarse que las mismas podrían hallarse comprendidas dentro de la designación genérica "de las demás contribuciones", -así dice el artículo-, por cuanto éstas deben ser "equitativas y proporcionales a la población," condición que no reúnen las contribuciones sobre la tierra.

El art. 67 (inc. 2) establece como recursos de la Nación a las "contribuciones directas" pero subordinando el hecho a tres condiciones que, entendemos, son fundamentales, a saber:

- a), que sean por tiempo determinado;
- b), que sean proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación y,
- c), que sean exigidas por razones de defensa de la Nación, de seguridad común o de bien general del Estado.

En cuanto al primer caso, entendemos que la reforma tributaria argentina, si es que ha de ser encarada con seriedad, lo ha de ser en forma definitiva y no por tiempo determinado.

Creemos, así mismo, que no son aceptables los procedimientos adoptados con motivo de la implantación de los impuestos internos con carácter nacional. Esos recursos se votan anualmente con la ley de presupuesto y de esa manera se da "apariencias" de legalidad al gravamen, des-

de que puede decirse que el mismo se establece cada vez por un plazo determinado. Pero eso es un engaño, una simulación, y creemos que el engaño y la simulación deben ser desterrados de nuestras prácticas legales y parlamentarias para bien de la moral nacional.

Con respecto a la segunda condición, de que sean "proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación", puede aceptarse, en nuestra opinión, de que la misma se halle cumplida, desde que existe una base de proporcionalidad que es el patrimonio territorial de cada contribuyente.

No podemos decir lo mismo en cuanto a la tercera, de que es necesario que existan condiciones extraordinarias impuestas por la defensa nacional, seguridad común o bien general del Estado.

No puede entenderse, desde luego, por "bien general del Estado", el concepto de las funciones ordinarias de bien público que al mismo le competen.

Lo que la Constitución ha querido significar, parecemos ello evidente, es que el Gobierno central puede echar mano de esos recursos, que son originariamente privativos de las provincias, en casos excepcionales, en que circunstancias muy graves relacionadas con la subsistencia del Estado o de la sociedad así lo exijan. Pero, extinguida esa situación de excepción, deben cesar también esos tributos en su carácter de recurso nacional.

OPINION DE ALBERDI.

Juan Bautista Alberdi, quien, como es sabido, constituye una de las figuras de más relieve en esta materia por la participación destacada que le ha correspondido en la elaboración de nuestra Carta fundamental, hace una interpretación semejante de dichas disposiciones constitucionales, a saber:

"Las dos contribuciones que menciona por su nombre "el artículo 4 de la Constitución, las aduanas y los correos, son precisamente contribuciones indirectas de las demás contribuciones sólo habla en estos términos "genéricos."

"De las contribuciones indirectas hace una fuente "ordinaria de rentas, que resulta de las siguientes facultades dadas al Congreso por el art. 64 (hoy 67); "corresponde según él: "Legislar sobre las aduanas exteriores, y establecer los derechos de importación y de exportación que han de satisfacerse en ellas. Reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, "habilitar los puertos que considere conveniente, y "crear o suprimir aduanas. Reglar el comercio marítimo "o terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí. Arreglar y establecer las postas y "correos generales de la Confederación. Hacer sellar "moneda y fijar su ley."

"Todas estas facultades envuelven la de establecer otras tantas especies de contribuciones indirectas como recurso ordinario para los gastos de la Confederación"

"No sucede lo mismo con las contribuciones directas.
"La Constitución solo las admite en carácter de contribu-
"ciones extraordinarias. Tal es lo que resulta de los sí-
"guientes términos en que se expresa el inc. 2 del art.
"64: "Corresponde al Congreso, dice él, imponer contribu-
"ciones directas por tiempo determinado y proporcional-
"mente iguales en todo el territorio de la Confederación,
"siempre que la defensa, seguridad común y bien general
"del Estado lo exijan." Estas palabras no dejan duda
"sobre el carácter extraordinario y excepcional de las
"contribuciones directas como recurso del Gobierno de la
"Confederación. "

"Según eso, el uso ordinario de esa fuente de renta
"queda reservado a los tesoros de provincia para el
"sostén de los gobiernos locales, siempre que el Congre-
"so no eche mano de ellas en casos extraordinarios." (1)

Y más adelante agrega:

"Síguese de lo que precede que las contribuciones de
"patentes, para el ejercicio de ciertas ventas, o el de-
"sempeño de ciertas industrias, la contribución territo-
"rial o catastro, la contribución sobre los capitales,
"contribución agrícola de la tierra, etc., etc., como
"pertenecientes a la clase de las contribuciones directas,
"son del resorte ordinario de las legislaturas provincia-
"les, y solo en casos urgentes puede el Congreso nacional
"imponerlas." (2)

(1) J.B. Alberdi, "Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina", 1921, pag. 198.

(2) J.B. Alberdi, obr. cit. pag 199.

REFORMA CONSTITUCIONAL BREVE.

Creemos que lo dicho basta para demostrar el derecho privativo que tienen las provincias argentinas para legislar en materia de contribuciones directas.

Síguese de ello que no es posible implantar la reforma tributaria en el orden nacional, con base a esos impuestos sin vulnerar esenciales principios constitucionales, y sin antes proceder a la reforma de la Carta fundamental.

SOLUCION PROPUESTA.

En caso de no optarse por ese procedimiento, o de no lograrse ese resultado, solo se nos ocurre como una solución, parcial al menos, una política de concordancia entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales. No vemos que exista ningún impedimento legal para que el gobierno federal convoque a una reunión voluntaria de gobernadores de provincias -sus agentes legales- y se procure buscar una solución armónica al problema, con base de la aplicación de los nuevos gravámenes por las provincias y de la participación en su producido por el Gobierno central, sea mediante el retiro de los subsidios de que gozan actualmente las provincias, lo que implicaría una compensación, sea mediante la entrega por los gobiernos provinciales al de la Nación de determinados porcentajes de las sumas recaudadas.

Creemos que esa participación no se podría considerar en manera alguna deprimente para la Nación, por cuan-

to no tendría el carácter de una subvención sino de retribución por concepto de obras y servicios públicos, a cargo del gobierno nacional, realizados en las provincias.

Claro está, que para que este plan pudiera tener éxito es indispensable contar con la conformidad de las legislaturas provinciales.

CONCLUSIONES.

Como síntesis del trabajo realizado, podemos establecer las siguientes conclusiones;

I - Necesidad de reforma del sistema tributario argentino actual.

Dicho sistema es defectuoso; su reforma se impone por razones de conveniencia fiscal y de equidad social.

Basado, en su casi totalidad, en las contribuciones indirectas que gravan a los consumos, no presenta las condiciones de regularidad productiva necesaria; además gravita en forma desigual e injusta sobre las distintas clases contribuyentes.

II - Función económica y social de la tierra y el derecho de propiedad de la misma.

El derecho de propiedad absoluto aceptado en épocas anteriores ha sufrido sucesivas y paulatinas evoluciones, siendo reemplazado por un nuevo concepto, que nosotros consideramos más racional, y que se basa en el principio de la interdependencia social.

Como derivación de ese principio, el propietario no puede ya disponer de su propiedad en forma absoluta y sin consultar los intereses de la generalidad. Por tanto un bien no debe permanecer inculto ni improductivo por que ello afecta los intereses de la sociedad.

La tierra ha sido creada, en efecto, para servir, primordialmente, a la provisión de las subsistencias humanas.

El impuesto es, por otra parte, la primera limitación

al derecho absoluto de propiedad.

III - Impuesto único.-

Este impuesto es bueno, en nuestra opinión, pero a condición de que, contrariamente a lo que indica su denominación, no sea "único".

El impuesto a la tierra reúne apreciables condiciones fiscales y sociales. Constituye una contribución estable; es equitativa, desde que ella consulta la capacidad económica del contribuyente, facilita el acceso a la tierra al trabajador y hostiliza al latifundio y a las tierras incultas. Pero no debe ser excluyente de otras contribuciones igualmente convenientes. Los impuestos indirectos mismos son necesarios dentro de un sistema contributivo racional. Ellos permiten, en efecto, seguir determinada política fiscal, proteger algunas industrias incipientes, combatir ciertos consumos o costumbres inconvenientes y, además, es el único impuesto que permite llegar a las clases menos pudientes, las cuales, sin embargo, deben contribuir a los gastos públicos, aun cuando sea en forma leve.

IV - Impuesto al mayor valor de la tierra.

El Estado, en representación de la sociedad, debe ser partícipe del mayor valor que el progreso colectivo engendra en la propiedad territorial, sin intervención del esfuerzo de su dueño. Ese es el fundamento del impuesto al mayor valor, que la doctrina aconseja y que la experiencia realizada en otros países confirma

Circunscribiendo el problema a la aplicación de este impuesto en nuestro país, debemos hacer las siguientes consideraciones:

a) Dadas las modalidades de nuestro medio ambiente, la imperfección de nuestro mecanismo burocrático y el nivel medio de la cultura general existente, opinamos que el sistema a adoptarse debe caracterizarse por su sencillez.

Las legislaciones extranjeras que hemos comentado - alemana e inglesa- no son, pues, aplicables a nuestro medio.

b) El impuesto al mayor valor, que consideramos muy necesario en el orden territorial como medio de neutralizar, en beneficio de la comunidad, valorizaciones particulares injustas, y como forma eficaz de combatir la especulación sobre tierras, los latifundios y las tierras incultas, no reviste, en nuestra opinión, la misma urgencia cuando se trata de propiedades urbanas. En éstas el factor "esfuerzo personal del propietario" entra en mayor proporción que en la otra clase de propiedad. El valor de las mejoras y edificación prima en ella sobre el valor desnudo del suelo, ocurriendo lo contrario en la propiedad territorial en que el valor del suelo insume la casi totalidad del valor total. Además la valorización de la propiedad urbana tiene el benéfico efecto de ser un estímulo para la edificación y es menos inconveniente por cuanto alcanza a numero-

sas personas, muchas de ellas de condición modesta.

c) Consideramos conveniente fijar un límite de valor por unidad de tierra para determinar las propiedades que debe afectar el impuesto, pues el mismo, que es eficiente cuando se trata de tierras de mucha capacidad productiva, es contraproducente tratándose de otras de escaso valor, en las que, como ocurre, por ejemplo, en algunos territorios nacionales, es indispensable disponer de grandes extensiones para poder realizar una explotación productiva.

d) El impuesto no debe afectar más que un determinado porcentaje del mayor valor producido -podría ser hasta el 50 %- pues debe distinguirse lo que es mayor valor originado por causas generales y permanentes del que proviene de la especulación, que no es definitivo y que está destinado a desaparecer.

V - Impuesto progresivo sobre la tierra.

Aceptamos la progresión como modalidad de estos impuestos pues esa condición contempla la capacidad económica del contribuyente, que es más amplia a medida que los recursos aumentan y a medida que éstos se distancian del "límite de subsistencia humana".

En nuestro caso, la progresión del impuesto es un arma eficaz para combatir el latifundio.

Sin embargo, el impuesto no debe ir más allá de cierto límite, contemplando la capacidad contributiva de la materia gravada.

VI - Impuesto al ausentismo.-

Consideramos a este impuesto, que grava suplementariamente a las propiedades cuyos dueños residen fuera del país, como un tributo progresista y equitativo.

El mismo implica una compensación por esas rentas producidas en el país, al amparo de sus leyes y de sus instituciones, y que se invierten en el extranjero en beneficio de los respectivos gobiernos, comercios o industrias.

Además, dicho gravamen tiene la virtud de fomentar el turismo nacional, al hacer más onerosos los viajes al exterior.

VII - Aspecto constitucional de la reforma.

Opinamos, decididamente, que no es posible establecer ningún impuesto directo como fuente de recursos de la Nación, sin previa reforma constitucional. Ello resulta de lo dispuesto por los artículos 4, 67 y 104 de la Constitución.

De no procederse a esa reforma constitucional, creemos que podría ser un procedimiento recomendable el siguiente: que el poder central convoque a una reunión facultativa de gobernadores de provincias -sus agentes naturales- procurando armonizar una política impositiva de conjunto.

Las provincias serían, en ese caso, las encargadas de la recaudación, pero debiendo ceder una parte del producto realizado al Gobierno de la Nación a título de

compensación por los servicios públicos que el mismo atiende en jurisdicción provincial.

Si así se prefiriera, podría también establecerse una compensación suprimiéndose las subvenciones con que actualmente el gobierno nacional ayuda a las provincias.

No vemos, por otra parte, ninguna razón que se oponga a que esos impuestos sean desde ya adoptados por las provincias; pero consideramos completamente indispensable llegar a una solución de manera que el gobierno central sea partícipe en el producido de esos tributos, como única forma de poder dotar al mismo de una fuente de recursos estable y que pueda responder a las exigencias siempre crecientes del desenvolvimiento del país.

Buenos Aires, Setiembre 28 de 1931.

Egidio Cruzain

Bartolomé Mitre 427.