



América Latina en la Historia Económica.

Revista de Investigación

ISSN: 1405-2253

alhe@mora.edu.mx

Instituto de Investigaciones Dr. José María

Luis Mora

México

Sánchez Román, José Antonio

DEL IMPUESTO A LA TIERRA AL IMPUESTO AL CAPITAL: IMPUESTOS Y REFORMA AGRARIA
EN ARGENTINA, 1958-1976

América Latina en la Historia Económica. Revista de Investigación, vol. 21, núm. 2, mayo-agosto,
2014, pp. 84-115

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=279130551003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

DEL IMPUESTO A LA TIERRA AL IMPUESTO AL CAPITAL: IMPUESTOS Y REFORMA AGRARIA EN ARGENTINA, 1958-1976

FROM THE LAND TAX TO THE CAPITAL TAX: TAXES AND AGRARIAN REFORM IN ARGENTINA, 1958-1976

José Antonio Sánchez Román

Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España, <sanchezroman@ccinf.ucm.es>

Resumen. Entre 1958 y 1976 la idea de incidir sobre la riqueza terrateniente –en particular la de las Pampas– a través del sistema impositivo ganó en el debate público argentino (y en particular entre aquellos encargados de diseñar las políticas del gobierno nacional) una intensidad que no había conocido desde comienzos del siglo XX. Los problemas fiscales del tesoro nacional y la percepción generalizada de que el sector agrario argentino se había estancado, lo que obstaculizaba el avance del desarrollo industrial, fueron las dos principales fuentes que impulsaron ese debate y los intentos reformistas. Además, como se verá, los intentos de reformar la imposición sobre la tierra causaron graves conflictos entre los propietarios rurales y el Estado. El fracaso de los intentos de reforma, como consecuencia de esos conflictos, moldeó el sistema impositivo argentino en el largo plazo.

Palabras clave: impuestos a la tierra; impuesto al capital; reforma agraria.

Abstract. Between 1958 and 1976, the Argentine national governments repeatedly attempted to tap on land wealth through the reform of the tax system. This idea became a major topic in Argentine political debates during the period. This intense debate was fuelled by the fiscal problems of the national Treasury and a widespread belief in the idea that Argentine rural sector was stagnant and, therefore, had become an important obstacle to the industrial development of the country. Besides, the attempts at reforming taxation on land caused serious conflicts between rural proprietors and the national (and sometimes provincial) authorities. The failure of the reformist projects, due to the above-mentioned conflicts, shaped in the long run Argentine tax system.

Key words: land taxes; taxes on capital; agrarian reform.

Fecha de recepción: junio de 2013. Fecha de aceptación: octubre de 2013.

INTRODUCCIÓN

Entre 1958 y 1976 la idea de incidir sobre la riqueza terrateniente a través del sistema impositivo ganó en el debate público argentino (y en particular entre aquellos encargados de diseñar las políticas del gobierno nacional) una intensidad que no había conocido desde comienzos del siglo XX. ¿Qué características tuvo ese debate?, ¿cuáles fueron las razones de su intensidad y las ideas y los argumentos que lo impulsaron?

Desde el golpe de Estado que expulsó del poder a Juan Domingo Perón en 1955 hasta su regreso del exilio y vuelta al poder en 1973 (e incluso después), Argentina vivió una situación de profunda inestabilidad económica y política y agudos conflictos sociales. La inflación y la deuda se convirtieron en características permanentes de la vida económica argentina. El comportamiento de la economía adoptó un patrón que ha sido denominado *stop-and-go* por los especialistas. Es decir, a una etapa de crecimiento guiada por la producción industrial (centrada en el mercado interno) seguía una recesión causada por los problemas de balance de pagos. El crecimiento industrial consumía las divisas necesarias para la importación de insumos, pero no las producía, sino que procedían de las exportaciones agrarias. Frente al estrangulamiento externo, los gobiernos solían recurrir a la devaluación monetaria para ganar competitividad en el mercado mundial. Este ciclo económico inestable era parte de un conflicto entre distintos grupos sociales y también uno de los orígenes de la inflación.¹ Las autoridades, muchos economistas e intelectuales e incluso sectores empresariales estaban convencidos que el estrangulamiento externo de la economía argentina y la incapacidad para avanzar en el proceso de industrialización estaban relacionados con un supuesto estancamiento del sector agrario argentino, principalmente el pampeano. Esta percepción tuvo un impacto evidente en el diseño de las políticas hacia el mundo rural.

Una de las características de esa crisis fue la erosión de las capacidades del Estado, incluida la capacidad fiscal. Entre 1955 y 1976 el gobierno nacional (y también los provinciales) vivió en una situación de déficit permanente. Los impuestos apenas alcanzaban a cubrir dos tercios de los presupuestos ordinarios. Estos no incluían cuentas especiales y gastos de deuda –el pago de la deuda que en 1957 había representado 0.6% de los ingresos del tesoro nacional en 1972 suponía más de 7%. Sofisticados instrumentos de tributación directa y progresiva que habían comenzado a aplicarse por el gobierno nacional desde la década de 1930, como el impuesto a los réditos –a la renta–, el impuesto a los beneficios extraordi-

¹ Aroskind, “País”, 2003, pp. 83-89; Gerchunoff y Llach, *Equidad*, 2004, pp. 76-88, y Díaz, *Essays*, 1970, cap. 7.

narios o el impuesto a las ganancias eventuales, se vieron profundamente afectados por la inflación, el abrupto ciclo económico y el avance de la desconfianza social hacia las instituciones. Los impuestos progresivos que habían llegado a representar casi la mitad de la carga tributaria a finales de la década de 1940 cayeron hasta 40% y en ocasiones a 30% del total recaudado por impuestos por el tesoro nacional. El gobierno buscó alternativas en el aumento de la imposición regresiva o el recurso al endeudamiento y la inflación.²

Los diferentes gobiernos del periodo intentaron salir de este laberinto fiscal y económico llevando a cabo reformas impositivas que en su mayoría fracasaron. Gobiernos de diferente ideología estaban convencidos de la necesidad de la reforma por razones diferentes. Para algunos, el carácter regresivo del sistema fiscal argentino se había hecho evidente y se hacían necesarias modificaciones que establecieran mayor justicia en el reparto de la riqueza. Para otros, el no funcionamiento del sistema impositivo era un obstáculo evidente para el desempeño económico de la nación.

Estos dos tipos de razones o una mezcla de ambas estuvieron presentes en el periodo aquí analizado en los diferentes intentos por parte de las autoridades nacionales (y también de la provincia de Buenos Aires) de gravar la riqueza terrateniente de manera especial. Gobiernos de distinto signo persistieron en la idea de reformar la imposición sobre los propietarios rurales, en particular los de la rica pampa húmeda bonaerense. Esta permanente voluntad de reforma de las autoridades nacionales fue impulsada por fuentes ideológicas diversas (y a veces contradictorias) e implicaron distintas prácticas políticas. En algunos casos pesaba más la idea de que la imposición a la tierra establecería las bases de una reforma agraria que volvería más justo el reparto de la riqueza en Argentina, e incentivaría incrementos en la productividad agraria. En otros casos, tuvo más peso la idea de que era necesario encontrar recursos fiscales.

Aunque no es el centro principal de análisis aquí, hay que señalar que los intentos de reformar la imposición sobre la tierra causaron graves conflictos entre los propietarios rurales y el Estado. Estos conflictos, en un periodo de abierta conflictividad social y política, fueron menos espectaculares que otros que afectaban a la sociedad argentina, pero sus consecuencias no fueron menores. En particular, la derrota del proyecto reformista pudo tener un importante impacto en la forma que adquiriría el sistema impositivo en las siguientes décadas.

² Para los datos y un análisis detallado de este proceso, véase Sánchez, *Taxation*, 2012, cap. 4.

LA REFORMA AGRARIA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La idea de la existencia de una clase terrateniente privilegiada tiene un largo *pedigree* en Argentina. Esa clase ha sido tradicionalmente identificada con los grandes propietarios de la provincia de Buenos Aires. Por la repercusión que las políticas aplicadas en Buenos Aires tenían (y aún tienen) en el debate nacional, es necesario comenzar el análisis en esa provincia. Desde el comienzo de la discusión sobre la posibilidad de introducir un impuesto a la renta en Argentina (a comienzos del siglo XX) e incluso antes, la idea de gravar la riqueza terrateniente resultó atractiva para muchos políticos e intelectuales. A comienzos del siglo XX la economía argentina se basaba en la exportación de productos agropecuarios de las pampas, y los estancieros, principalmente bonaerenses, eran considerados los líderes naturales de una sociedad próspera, pero también los principales beneficiarios de esa prosperidad.³ Se fue construyendo en Argentina una línea crítica hacia los terratenientes, en la que participaban desde socialistas hasta conservadores, basada en la idea de que parte de la fortuna de los estancieros no deriva de su eficiencia empresarial, de mejoras en la productividad de su explotación, sino de factores externos como la fertilidad natural de las tierras que habían acumulado, los derechos de propiedad, las obras de infraestructura llevadas a cabo por el Estado, etc.⁴ Esa crítica se unía a otra línea de pensamiento, cara a la tradición liberal del país, que creía que la tierra estaba demasiado concentrada y que el progreso de la nación dependía de la creación de una sociedad de *farmers*, siguiendo el modelo de Estados Unidos.⁵

Por su parte, las aspiraciones de los estancieros a ser reconocidos como los líderes naturales de la sociedad argentina empezaron a ser desafiadas por una persistente crítica a partir de la década de 1920. La crisis de 1930, el estancamiento de la agricultura pampeana y más tarde el ascenso de Juan Domingo Perón al poder reforzaron esa crítica.

Durante la década de 1940, y en particular durante el gobierno de Juan Domingo Perón, los Estados nacional y provincial actuaron con más decisión sobre la riqueza terrateniente, con el objetivo de mejorar la situación social del campo –a través de la distribución de la propiedad– y de impulsar la industrialización del país. En 1942 el gobierno conservador de la provincia de Buenos Aires estableció un impuesto progresivo sobre los latifundios mayores de 10 000 hectáreas, provocando la oposición de las asociaciones

³ Sobre la evolución de la imagen de los estancieros en Argentina véase Hora, *Landowners*, 2001.

⁴ Juan B. Justo, “El impuesto sobre el privilegio”, *La Vanguardia*, 8 de marzo de 1902. Véase también Sánchez, “Poliedro”, 2005.

⁵ Barsky y Gelman, *Historia*, 2005, pp. 228 y 235.

de propietarios. El impuesto era una sobretasa que se aplicaba de manera adicional al impuesto inmobiliario que ya cobraba el gobierno provincial. En el proyecto original, las alícuotas del nuevo gravamen oscilaban entre 6% del valor para las propiedades de hasta 15 000 hectáreas y el 14% para aquellas propiedades que superaban las 30 000 hectáreas. Además se aplicaba una tasa adicional de 2% para los propietarios absentistas. Finalmente, la alícuota aprobada era de 7% para las propiedades mayores de 10 000 hectáreas.⁶ Hay que señalar que el gravamen se aplicaba sobre valuaciones fiscales no actualizadas, lo que morigeraba su impacto. Además, la ley provincial establecía que la suma de gravámenes provinciales sobre una propiedad no podía superar 33% de la renta producida por la misma. Pero en todo caso suponía un avance sustancial respecto a la última reforma de 1937, en la que los propietarios rurales pasaron de pagar 0.25 a pagar 1% sobre el valor de sus tierras.⁷

El régimen de Perón continuó con esta política, pero, además, a través del llamado Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), transfería parte de las ganancias obtenidas por los propietarios rurales en las exportaciones hacia actividades urbanas, a través de una especie de impuesto a la exportación. Este tipo de impuestos ya habían sido empleados de manera intermitente desde finales del siglo XIX y tendrían una larga historia por delante. Los gobiernos de las décadas de 1950 y 1960 recurrieron a ellos en momentos de necesidad; los gravámenes a la exportación aportaron recursos sustanciales al fisco nacional en la década de 1970, y lo mismo podría decirse de las actuales retenciones a la exportación de soja (y otras *commodities*). Aunque muchos de los políticos que aplicaban estos impuestos lo hacían con pesar, ya que creían que se estaba afectando al importante sector exportador, su importancia ha sido tal que se han convertido en una fuente tradicional de recursos para el tesoro nacional.

En la década de 1950 el debate sobre los impuestos a la riqueza terrateniente resurgió con fuerza por varios motivos. En primer lugar, la victoria del candidato a gobernador de la Unión Cívica Radical Intransigente, Oscar Alende, en las elecciones de la provincia de Buenos Aires en mayo de 1958. Alende dio un giro radical a las políticas desarrollistas del líder de su partido, Arturo Frondizi. Su victoria en Buenos Aires –como la de Frondizi en las elecciones nacionales– había sido facilitada por el apoyo de los votantes peronistas impedidos por la proscripción impuesta por el gobierno de elegir a los candidatos de su movimiento. En cierta manera, Alende asumió el discurso de sus votantes. Sus denuncias de la “oligar-

⁶ Lázaro, “Impuesto”, 1991, pp. 54-58, y “Estado”, 1999, pp. 241-265. (Esta autora, por error, habla de tantos por ciento y no por 1 000 en las alícuotas del impuesto.)

⁷ *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, junio de 1937, pp. 429-430, y octubre de 1937, p. 663.

quía” fueron tan duras como las del propio Perón y en sus discursos sobre la reforma agraria y los impuestos a la tierra emergía la imagen del fin del poder oligárquico. Para alcanzar ese objetivo se requería “expropiación de latifundios [...], implantación de un impuesto inmobiliario progresivo [...], establecimiento de un régimen crediticio y de seguros [...], suministro de toda clase de asistencia técnica por parte de los organismos estatales”.⁸

Las políticas impositivas de Alende trataron de alterar los beneficios que el gobierno provisional que había controlado la provincia tras la caída de Perón (1955-1958) había otorgado a los terratenientes. El objetivo último de Alende era transformar la estructura rural pampeana para impulsar el desarrollo. Para estimular las exportaciones rurales, el gobierno provisional –la autodenominada “revolución libertadora”– había revertido las políticas peronistas, reduciendo la presión sobre los propietarios de Buenos Aires, en particular en el caso del impuesto inmobiliario.⁹ Este recorte impositivo unido a la inflación significó una merma considerable en los ingresos al tesoro provincial. Desde 1948 la contribución inmobiliaria había hecho aportes decrecientes al tesoro provincial, en comparación con otros gravámenes, como el impuesto a los sellos. En 1947 la contribución inmobiliaria aportaba más de 40% de los recursos ordinarios de la provincia. En 1952 aportaba poco más de 20%.¹⁰ En 1957 los ingresos procedentes de la contribución inmobiliaria cayeron 50% en comparación con 1948. El problema no era sólo de recaudación. La contribución inmobiliaria no solamente era el principal instrumento recaudador de la provincia, sino el único que introducía progresividad en el sistema junto al impuesto a las herencias. Los otros gravámenes provinciales importantes, como los sellos o a las actividades lucrativas, afectaban de manera regresiva a la producción y al consumo. Por su parte, los otros impuestos progresivos (como réditos) estaban reservados para el gobierno nacional (aunque este los “co-participaba” con las provincias). En 1958 el gobierno provincial temía que esta caída en la recaudación y el incremento de los gravámenes al consumo estuvieran haciendo el sistema impositivo cada vez más regresivo.¹¹

Alende enfatizaba la cuestión del desarrollo en sus políticas, pero en su caso el desarrollo no sólo estaba vinculado al crecimiento industrial, sino también a la distribución de la tierra y la igualdad. Así, las reformas impositivas de Alende se acompañaron de una intensificación del proceso de expropiación de las grandes propiedades con el objetivo de establecer

⁸ República, *Conferencia*, 1958, pp. 9-12.

⁹ Los datos sobre las variaciones en el impuesto a la tierra introducidas por el gobierno provisional en la provincia de Buenos Aires se encuentran en Junta, “Sistema”, 1958, pp. 148-149.

¹⁰ Orden, “Recursos”, 2011.

¹¹ *Ibid.*, pp. 143-144.

colonias agrícolas.¹² Alende se apoyó en un importante grupo de expertos reunidos en la Junta de Planificación Económica de la Provincia de Buenos Aires, que asesoró al gobierno provincial entre 1958 y 1959 en asuntos ligados a proyectos de desarrollo. La Junta de Planificación fue creada por el ministro de Economía de la provincia, Aldo Ferrer, y su presidente era Norberto González. Varios economistas de prestigio, como Federico Herschel o Samuel Itzcovich, antiguos alumnos de Raúl Prebisch, fueron miembros de la misma.

La Junta de Planificación fue la encargada de proyectar la reforma impositiva en la provincia. Su principal preocupación era el desarrollo económico y el papel que las autoridades provinciales debían desempeñar para impulsarlo: “Dentro del plan de desarrollo económico, el sector público desempeña un papel fundamental.”¹³ Pero esto significaba que el gobierno provincial tenía que disponer de recursos suficientes para cumplir con ese papel. Además, un superávit en las cuentas públicas ayudaría a combatir la inflación. Para ello se contaba con dos instrumentos principales: el impuesto a las actividades lucrativas y la contribución inmobiliaria (sobre propiedades rurales y urbanas). Al primero se le consideraba regresivo y el último, como se vio, había perdido importancia como fuente de recursos.¹⁴

Los economistas de la Junta de Planificación propusieron reformar el impuesto inmobiliario, en particular el que afectaba a las propiedades rurales. En primer lugar, indicaron que el valor fiscal de las tierras tenía que ajustarse a la inflación. En segundo lugar propusieron un incremento en las alícuotas aplicadas a los propietarios absentistas. En tercer lugar, las deducciones concedidas a los contribuyentes por las “mejoras” introducidas en sus campos tenían que limitarse a los años recientes.¹⁵ Estas propuestas combinaban nociones de justicia con ideas de eficiencia. Según la Junta, la contribución inmobiliaria no sólo era más justa que otro tipo de gravámenes indirectos; era también más eficaz para recaudar y para estimular el desarrollo económico.¹⁶

El desempeño económico de las pampas de Buenos Aires en los años anteriores era una cuestión polémica. Políticos, economistas y productores rurales estaban de acuerdo con la idea de que algo no funcionaba bien en el campo argentino. La idea general era que la productividad agraria se había estancado desde la década de 1930. El impacto de la crisis había sido muy importante en las pampas argentinas y es probable que el estan-

¹² Blanco, *Reforma*, 2007, p. 115.

¹³ Junta, “Sistema”, 1958, p. 129.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 134-136.

¹⁵ *Ibid.*, p. 132.

¹⁶ *Ibid.*, p. 135.

camiento se prolongara en la década de 1940. Sin embargo, desde 1952 comenzó un proceso de crecimiento agrícola que apenas fue percibido por los contemporáneos. Como han señalado Osvaldo Barsky y Jorge Gelman, había una cuestión política en la percepción generalizada de estancamiento del sector agrario. Este sector debía procurar las divisas necesarias para la expansión industrial, y como esta no se producía en la manera deseada se acusaba a la producción agraria de retrasar el desarrollo nacional.¹⁷ Además, la idea del estancamiento se asociaba a un injusto reparto de la propiedad de la tierra, a la idea de una excesiva concentración en pocas manos.¹⁸ Ambos objetivos, la persecución del desarrollo industrial y la construcción de una sociedad más igualitaria, estaban vinculados.¹⁹

La discusión giraba sobre quién tenía la responsabilidad por el estancamiento: el mercado internacional, la política gubernamental o los productores rurales. La Junta de Planificación creía que una política impositiva adecuada podría ser un importante estímulo para la producción agrícola.²⁰ Al relacionar la reforma impositiva con la productividad agrícola, la Junta de Planificación estaba indirectamente acusando al propio sector rural del estancamiento del campo.

La justificación técnica para la reforma y la denuncia de los estancieros se entretejían de manera sutil. Apoyándose en Edwin Seligman, la Junta afirmaba que el impuesto sobre la tierra era justo y eficiente porque no podía transferirse fácilmente a los consumidores a través de los precios: “el dueño no puede influir sobre la cantidad de tierra disponible y por lo tanto no puede modificar su precio [...] sufre íntegramente la carga tributaria”. La razón para ello era que la tierra en Buenos Aires estaba completamente ocupada. Además, no sólo los precios de la tierra eran difíciles de modificar, los precios de los productos rurales mostraban también rigideces ya que el gobierno intervenía para fijarlos y el gravamen propuesto, un impuesto progresivo sobre el patrimonio total, era difícil de contabilizar con el objetivo de fijar los precios de los bienes agrícolas.²¹ Los economistas de la Junta de Planificación argumentaban que si el impuesto no se transfería fácilmente a los precios era porque influían mecanismos no relacionados

¹⁷ Barsky y Gelman, *Historia*, 2005, pp. 293-294. El debate sobre el estancamiento agrario se prolongó hasta la década de 1980 (e incluso continuó con posterioridad). Véanse Sábat, *Pampa*, 1980; Díaz, *Essays*, 1970, cap. 7, pp. 165-207; Flichman, *Renta*, 1977, y Blanco, *Reforma*, 2007, p. 57.

¹⁸ De hecho, y contrario a la percepción generalizada, entre 1914 y 1969 había tenido lugar un proceso de subdivisión de la propiedad de la tierra y un aumento de las explotaciones de tamaño medio. Véanse Barsky y Gelman, *Historia*, 2005, pp. 339-352 y un análisis muy minucioso de los datos en Barsky y Pucciarelli, “Cambios”, 1991.

¹⁹ Para reflexionar sobre las vinculaciones entre crecimiento industrial e igualdad en el caso argentino, véanse Gerchunoff y Llach, *Equidad*, 2004, y Hora, “Crisis”, 2010, p. 105.

²⁰ Junta, “Sistema”, 1958, p. 157.

²¹ *Ibid.*, p. 146. Véase Seligman, *Shifting*, 1927.

con el libre juego de las fuerzas del mercado. Afirmaban: “se trata aquí de la renta pura de la tierra” y “frecuentemente, los valores de plaza se apartan del valor rentístico como resultado de fluctuaciones relacionadas no con el producido actual de las tierras, sino con sus valor potencial debido en gran parte a factores meramente especulativos”.²²

Uno de los objetivos del impuesto era incentivar a los propietarios rurales a seguir las señales reales del mercado y no las especulativas. Para ello, la nueva valuación de las tierras se tenía que basar en el precio de venta (“valor venal”) y no en el “valor rentístico”:

El valor venal es en general superior al rentístico [...] incluye otros elementos no considerados en el rentístico, en especial el especulativo. Por esta razón se crea un cierto incentivo a obtener un mayor rendimiento, puesto que al gravarse también el mayor valor proveniente de la especulación, la carga del impuesto es menor si se explota el inmueble obteniendo un rendimiento [...] Como todo impuesto al capital... dará una ventaja al que produce más, pues será mayor el ingreso que le queda.²³

La idea era que parte de la riqueza acumulada por los estancieros no procedía de su trabajo e inversiones, sino de factores meramente especulativos o de las contribuciones sociales que incrementaban el valor de las tierras (el valor añadido). Al gravar el valor añadido a la tierra no sólo se estaba atacando el privilegio, sino también se estimulaba la productividad en la pampa, ya que el impuesto no afectaba a los ingresos procedentes de la producción. En la década de 1950, cuando el debate sobre el estancamiento del campo bonaerense era más intenso, esta propuesta resultaba indudablemente atractiva. Como en el caso de los socialistas de principios de siglo, el impuesto era la base para la reforma agraria:

El régimen actual de la tierra significa también un obstáculo a una mayor producción en el sector agropecuario [...] la tenencia precaria de la tierra, impide un desarrollo pleno de la producción, pues al productor le falta el incentivo que da la propiedad de la tierra que trabaja [...] la concentración en pocas manos [...] plantea el problema de su eficiencia [...] grandes extensiones de tierra son poseídas por motivos especulativos.²⁴

Las políticas agrarias de Alende, que incluían la reforma agraria y el impuesto a la tierra, causaron la reacción de los productores rurales. En

²² Junta, “Sistema”, 1958, p. 153.

²³ *Ibid.*, pp. 161-162.

²⁴ *Ibid.*, pp. 158-159.

1958 se creó la Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias, que reunía asociaciones rurales, nacionales y provinciales, que representaban a propietarios grandes y pequeños y que incluía a la más poderosa de ellas, la Sociedad Rural Argentina, con el objetivo de oponerse a las medidas de Alende. Se celebraron asambleas en los pueblos del interior de Buenos Aires y finalmente la oposición llevó a la paralización de la reforma.

A pesar de su derrota, los trabajos de la Junta de Planificación tuvieron una influencia significativa en los años siguientes, en particular entre las autoridades nacionales.²⁵ Las ideas de la Junta se repitieron en los discursos de autoridades públicas nacionales y economistas. En los años siguientes estos pensaron en la posibilidad de incorporar a escala nacional un nuevo impuesto, un gravamen sobre el capital, que reemplazaría o complementaría al impuesto a los réditos en el campo, particularmente en las pampas. Obviamente los protagonistas del conflicto en la provincia bonaerense reaparecieron con posterioridad en el escenario nacional. Cuando los gobiernos nacionales intentaban reformar la imposición sobre el campo estaban pensando en los terratenientes bonaerenses, así que estos reaccionarían contra las políticas nacionales como lo habían hecho con las provinciales. Por su parte, muchos de los que participaron en la Junta seguirían trabajando como expertos fiscales para distintos gobiernos nacionales, proponiendo reformas que seguían las líneas esbozadas en Buenos Aires.²⁶

EL AMBIENTE INTERNACIONAL

Los acontecimientos de la provincia de Buenos Aires tuvieron una influencia obvia en los debates nacionales sobre la cuestión del impuesto a la tierra. Pero no fue la única influencia. La atmósfera internacional también era favorable a la reforma agraria en América Latina. La percepción dominante era que en la región las desigualdades eran excesivas y que estas desigualdades tenían, al menos en parte, su origen en la estructura de la propiedad de la tierra. En una influyente reunión de expertos internacionales en cuestiones tributarias, celebrada a mediados de 1960, Nicholas Kaldor afirmaba: “la reforma más importante para terminar con esta situación consiste en dos cosas: primero, una reforma radical o abarcadora de la imposición a la renta personal o de la imposición progresiva personal

²⁵ Barsky y Pucciarelli, “Cambios”, 1991, p. 349.

²⁶ Véanse los recuerdos de los distintos actores en Bravo, *Reforma*, 1965, p. 6; Comisión, *Memoria*, 1966, p. 15, y Herschel, “Fiscal”, 1964.

en general, y segundo, una reforma radical en los impuestos a la tierra”.²⁷ Kaldor defendía un impuesto a la tierra basado no en el valor de la producción real sino en la producción media potencial que la tierra podría obtener en la región si fuera completa y racionalmente explotada, esto es, lo que los argentinos llamaban impuesto a la renta potencial normal del suelo.²⁸

La influencia internacional en los debates argentinos era clara para quienes se oponían a la reforma. Así, uno de sus enemigos afirmaba en un tono conspirativo: “La reforma agraria es un peligro no sólo nacional, sino también de toda Latinoamérica [...] Los organismos internacionales –no sabemos con qué fines ni con base en qué motivaciones– se han pronunciado en favor de una reforma agraria, cuyos principios no son nada claros.”²⁹

Este escenario internacional favorable se relacionaba en parte con el triunfo de la revolución cubana en 1959, la ruptura de relaciones entre la isla y Estados Unidos de América a comienzos de 1961 y la respuesta de la administración Kennedy: Alianza para el Progreso. Este fue un ambicioso plan del gobierno estadunidense dirigido a las naciones latinoamericanas con el objetivo de desterrar definitivamente el fantasma del comunismo del continente. El programa ofrecía ayuda económica a los países del hemisferio como un mecanismo para alcanzar la justicia social por vías pacíficas: la reforma agraria y los impuestos progresivos entre otras.³⁰ Aunque sus logros efectivos fueron limitados, la Alianza para el Progreso se convirtió en un foro en el que los economistas y funcionarios de los gobiernos latinoamericanos debatieron repetidamente sobre cuestiones como la estructura de la propiedad de la tierra o los impuestos. En esas reuniones se alcanzó un cierto consenso o, al menos, se elaboró un lenguaje compartido. El mensaje resultante era que la reforma agraria impulsada por los gobiernos y la transformación de los sistemas impositivos haciéndolos más

²⁷ Kaldor, “Fiscal”, 1964, p. 486.

²⁸ Sobre las propuestas de Kaldor, véase Crispiani, “Alcances”, 1973, p. 80.

²⁹ Bravo, *Reforma*, 1965, p. 3. En el otro lado del espectro político, un líder comunista afirmaba: “La reforma agraria se ha convertido hoy en nuestro país, en América Latina y en grandes regiones sojuzgadas del planeta, en bandera de lucha y reclamo de las vastas mayorías populares”, en García, *Campo*, 1968, p. 15. Sobre la atmósfera internacional y, en particular, latinoamericana, favorable a la reforma agraria, véase también Horne, *Democracia*, 1962, cap. VII.

³⁰ Sobre el contexto general del programa véanse Rabe, *Most*, 1999, y Taffet, *Foreign*, 2007. Sobre la importancia que la alianza atribuía a la reforma agraria véanse Flores, *Land*, 1963, y Morales, *Alianza*, 1986. Sobre la insistencia de la Alianza para el Progreso en la necesidad de acometer la reforma impositiva véase también Sommerfeld, *Tax*, 1966. Véase también Inter-American, *Alliance*, 1963, p. 39.

progresivos eran esenciales para evitar una repetición de la revolución cubana en otros países.³¹

Representantes argentinos, economistas y políticos, participaron en las reuniones de la Alianza para el Progreso con regularidad y ayudaron a crear el discurso internacional sobre la materia. En cuanto a la cuestión agraria, la Alianza buscó el asesoramiento de los expertos reunidos en el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), una institución creada por la Organización de Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Su influencia y la de la Alianza en la década de 1960 muestra la complejidad de la interacción entre la política nacional y la internacional (de hecho, el CIDA colaboraba con organismos argentinos, como el Consejo Nacional de Desarrollo o el Consejo Federal de Inversiones, en la elaboración de sus informes). En el informe del CIDA de 1965 sobre Argentina se insistía en la imagen tópica, pero alejada de la realidad, de una situación caracterizada por los extremos del latifundio y del minifundio, lo que causaba el atraso productivo. Esta imagen internacional de un mundo rural polarizado e improductivo se prolongó hasta la década de 1970. En el nuevo informe del CIDA de 1971 se expresaba lo que pensaban muchos argentinos sobre la cuestión:

La agricultura representa sólo de 15 a 18% del producto nacional bruto de Argentina, pero en un sentido importante tiene la clave del crecimiento económico nacional. Salvo en 10 o 15% todas las divisas derivan de la exportación de carne, granos y fruta. Este mismo sector ha fracasado claramente en contribuir al proceso de desarrollo [y] una causa importante del fracaso de la agricultura en la región pampeana es la concentración de la propiedad.³²

En su búsqueda de una vía reformista intermedia, los aliandistas convergieron con otras líneas de pensamiento, como la democratacristiana. El ejemplo más claro de esta convergencia fue el apoyo de la Alianza para el Progreso a los democratacristianos chilenos frente al desafío encarnado en los socialistas de Salvador Allende.³³ En Argentina también, los democratacristianos intentaron impulsar algunos programas de reforma agraria

³¹ El discurso “aliandista” fue usado por el gobierno argentino y la DGI para justificar sus políticas impositivas. Véase, por ejemplo, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1961, t. VIII, p. 5035.

³² Comité, *Tenencia*, 1965, y Barraclough, *Agrarian*, 1973, pp. 63 y 68. La traducción es mía.

³³ Véase Taffet, *Foreign*, 2007, p. 67.

y sus ideas sobre esta cuestión influyeron en otras fuerzas políticas.³⁴ Así, algunos críticos de derecha enfatizaban los parecidos entre el partido democristiano y el movimiento comunista:

El Partido Demócrata Cristiano, abanderado de las reformas agrarias socialistas y anticristianas más avanzadas, presentó el 2 de febrero de 1965, en la Cámara de Diputados, un proyecto de ley con la firma de todo el bloque, donde se propicia también la reforma agraria [...]. Los firmantes hacían notar también que este proyecto de reforma agraria estaba basado en el presentado por los Partidos Demócratas Cristianos de Chile y Venezuela, lo cual nos demuestra una vez más que la Democracia Cristiana constituye una verdadera ‘Internacional’ que sirve a la agitación y posibilita un más fácil triunfo del comunismo al atacar la propiedad privada.³⁵

En el caso argentino, a la influencia del pensamiento cristianodemócrata y de la Alianza para el Progreso se añadió el impacto de una corriente intelectual procedente de Italia. En 1961, un grupo de diputados radicales en el Congreso criticó las políticas neoliberales del presidente Frondizi y propuso un impuesto progresivo a la fortuna para aquellos cuyos patrimonios excedieran los 20 000 000 de pesos. El objetivo declarado de este impuesto era reducir el déficit en el presupuesto y ayudar a la restauración del valor del peso (es decir, combatir la inflación). Pero además, el nuevo impuesto se enfrentaba al tema más importante en el debate público del momento: la injusta distribución de la riqueza. Esta propuesta se inspiraba en una amplia variedad de pensadores clásicos, como David Ricardo, Marx, Stuart Mill, pero también “otro financista de la escuela social católica, Francisco Nitti, también admite y propicia el impuesto complementario sobre el patrimonio”.³⁶

Los juristas y economistas italianos habían tenido una influencia constante en el debate impositivo argentino desde comienzos del siglo XX. En particular, la escuela de economistas formada bajo la influencia de Vilfredo Pareto (también conocida como escuela de Pavia) tuvo un impacto destacado.³⁷ Su principal representante, Benvenuto Griziotti, visitó Argentina en la década de 1920 y dio varias conferencias sobre la necesidad de introducir el impuesto a la renta en el país. Desde mediados de siglo el impacto de la escuela de Pavia se renovó con la llegada de uno de los

³⁴ Por ejemplo, el ministro de Agricultura de Frondizi, Bernardino Horne, fundó un partido social agrario en su provincia natal de Entre Ríos y adoptó de manera explícita la doctrina vaticana sobre esta materia. Véase Horne, *Democracia*, 1962, cap. VII.

³⁵ Bravo, *Reforma*, 1965, p. 7.

³⁶ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1961, t. vi, p. 4072.

³⁷ Sobre este grupo de economistas véase McLure, *Paretian*, 2007.

principales discípulos de Griziotti a Argentina, el exiliado italiano Dino Jarach. La obra de Jarach fue enormemente influyente en la formación de los tributaristas del país, pero su accionar político tuvo también repercusiones significativas.³⁸ En 1962 Jarach acompañó al presidente del Consejo de la Dirección General Impositiva (DGI), Manuel Rapoport; al subdirector de la misma, Augusto Grivot, y a Federico Herschel a Santiago de Chile para asistir a una conferencia internacional sobre política fiscal. En esa reunión la idea de que era necesario gravar la propiedad de la tierra de manera progresiva para mejorar la productividad rural alcanzó un amplio consenso entre los representantes latinoamericanos.³⁹ Esta no era una idea nueva para Jarach. En Italia se había discutido esta posibilidad repetidamente desde comienzos del siglo XX. El conocido economista y político Luigi Einaudi había explorado las raíces históricas de este tipo de impuestos –el llamado *catasto* del siglo XVIII– en una serie de ensayos publicados originalmente en la década de 1920.⁴⁰ Einaudi consideraba que el impuesto a la renta afectaba en última instancia a los ahorros (al capital) y que por tanto era perjudicial para el futuro. Como alternativa, proponía un gravamen sobre el beneficio medio potencial de una empresa económica, siguiendo el viejo modelo del *catasto*. Si una actividad obtenía beneficios superiores al potencial medio, la diferencia quedaba exenta de gravamen y así los empresarios recibían un importante incentivo para incrementar su productividad y ampliar la diferencia entre sus beneficios y la tasa del impuesto.⁴¹

EL IMPUESTO AL CAPITAL

Jarach se convirtió en el defensor más apasionado de este impuesto entre los expertos argentinos y ganó influencia en el gobierno progresista de Arturo Illia, que hizo algunas de las propuestas más radicales del periodo. El gobierno de Illia estaba convencido de que era necesario recuperar la progresividad del sistema impositivo argentino. Esa progresividad había menguado por el declive de los gravámenes progresivos dentro del régimen impositivo nacional (véase cuadro 1). Además, como ya se indicó, los ingresos fueron insuficientes para cubrir los gastos, el tesoro tuvo que hacer frente a déficits permanentes y la deuda pública ganó en importancia

³⁸ Además de conferencias, artículos e informes, durante la década de 1950 Jarach tradujo al español algunas de las obras de Griziotti, añadiendo en la introducción sus comentarios para el caso argentino. Véase Griziotti, *Principios*, 1959.

³⁹ *Boletín de la Dirección General Impositiva*, febrero de 1963, pp. 329-332.

⁴⁰ Einaudi, *Terra*, 1942.

⁴¹ *Ibid.*, cap. 1, y Forte, *Luigi*, 1982, pp. 150-152.

CUADRO 1. IMPUESTOS MÁS SIGNIFICATIVOS RECAUDADOS
POR EL GOBIERNO NACIONAL EN PORCENTAJES, 1952-1963

<i>Impuestos</i>	1952	1955	1960	1961	1962	1963
Réditos (renta)	31.84	28.51	30.6	29.75	25.53	22.04
Ventas	20.79	18.69	21.98	23.03	25.03	20
Internos	16.34	19.99	15.46	14.84	17.22	15.18
Tasas sobre combustible	6.82	9.88	7.1	6.99	8.65	15.4
Sellos	3.7	3.61	3.53	4.36	4.19	4.44
Ganancias eventuales	3.39	3.23	0.75	0.7	0.79	0.77
Otros	17.12	16.09	21.12	20.33	18.59	22.17

Nota: sin incluir las contribuciones de seguridad social.

Fuente: elaboración propia con base en *Boletín de la Dirección General Impositiva*, años 1955-1963.

como alternativa a la tributación –en 1957 equivalía a 0.6% de los ingresos fiscales; en 1960 a 1.3, y en 1963 a 7.3 por ciento.⁴²

Hay que señalar que la propiedad de la tierra no estaba afectada directamente por el sistema impositivo nacional, sino que pertenecía a la esfera de la tributación provincial. Los terratenientes pagaban al fisco nacional el impuesto a la renta y sus complementarios (beneficios extraordinarios y ganancias eventuales) en cuanto perceptores de ingresos (ya fuera de manera individual o como socios de empresas) y también pagaban gravámenes indirectos, como el resto de los ciudadanos. Afectar de alguna manera a la propiedad de la tierra abrió también la imaginación de las autoridades a la posibilidad de introducir un impuesto al capital que devolviera progresividad al sistema.

¿Cómo se llegó a esa idea? En 1963, el gobierno de Illia, a través del secretario de Agricultura, Walter F. Kluger, le encargó a Jarach la misión de redactar un proyecto de reforma del impuesto sobre las empresas agrarias. Jarach elaboró primero un informe sobre la materia y después un proyecto de ley.⁴³ Kugler, en su introducción al proyecto, afirmaba que la ley tenía como objetivo “estimular o premiar a quienes por su inteligente dedicación y esfuerzo consiguen altos rendimientos de sus predios” y “presiónar a aquellos que por negligencia, despreocupación o mero propósito especulativo mantienen a sus campos a un bajo nivel de productividad

⁴² Cortés, *Economía*, 2005, p. 263.

⁴³ República, *Bases*, 1963, y *Anteproyecto*, 1964.

o totalmente incultos”.⁴⁴ El economista italiano también tenía en mente el problema de la productividad agraria. Mencionaba la caída en la producción rural de las últimas décadas y señalaba que esto provocaba una importante pérdida de divisas. El impuesto a los réditos no había resuelto el problema. Al contrario, había frenado las inversiones en el sector. Como muchos otros economistas contemporáneos, Jarach creía que las exenciones especiales –otorgadas a algún sector o empresa que se consideraban clave para el desarrollo económico del país– en el impuesto a los réditos no estimulaban a los inversores. El resultado era que en las pampas “se ha ido extendiendo la superficie de pastoreos naturales, lo que equivale a decir que la explotación se va haciendo cada vez más extensiva”.⁴⁵ La alternativa propuesta por Jarach sobre el impuesto a la renta para el campo era gravar los ingresos rurales sobre la base de sus beneficios potenciales, el llamado impuesto sobre la renta potencial o normal. Esta forma de gravar la riqueza terrateniente estimularía la productividad, ya que cada peso de beneficio por encima de la media potencial de una explotación era un peso de beneficio completamente exento de impuesto. Así que los productores recibirían un poderoso estímulo para introducir nueva tecnología e incrementar la productividad de sus explotaciones. Además, a diferencia del sistema de exenciones especiales articulado dentro del impuesto a los réditos, este nuevo mecanismo no era una fuente de inequidad tributaria con otros sectores. Por último, el nuevo mecanismo llevaría a aquellos propietarios que no explotaran su tierra a venderla (ya que se verían obligados a pagar el impuesto sobre unos ingresos potenciales que nunca obtenían), dinamizando el mercado de tierras.⁴⁶ Jarach recogía aquí la idea de la riqueza no merecida que algunos terratenientes obtenían de la especulación, del “incremento de la población y de la irreproductibilidad [sic] de la tierra”.⁴⁷ Pero su objetivo principal era económico y no moral: incrementar la productividad. Así, como compensación por el impuesto, los productos agropecuarios quedarían exentos del pago del impuesto a las ventas y los gravámenes sobre la exportación no deberían re establecerse en el futuro.⁴⁸

⁴⁴ República, *Anteproyecto*, 1964, p. 3.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 6. Esta era otra idea tradicional en la Argentina, que asociaba a la ganadería con una actividad menos productiva e incluso menos “civilizadora” que la agricultura. No obstante, aunque la visión de Jarach simplificaba la realidad de las pampas a principios de la década de 1960, constataba un proceso histórico: desde la década de 1940, debido a distintas circunstancias del mercado mundial, la agricultura había retrocedido en la región frente a la ganadería. Véase Barsky y Pucciarelli, “Cambios”, 1991, p. 387.

⁴⁶ República, *Anteproyecto*, 1964, pp. 8-9.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 16.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 21-22.

Las ideas de Jarach gozaron de amplios apoyos entre economistas y políticos en la década de 1960.⁴⁹ Horacio Giberti, un ingeniero agrónomo y experto en política agropecuaria, afirmaba que el principal problema de las pampas era la brecha productiva. La concentración de las tierras en pocas manos conspiraba contra la consecución de mayores tasas de productividad al privar a las familias de agricultores de acceder a la propiedad de la tierra y por tanto a la estabilidad necesaria para encarar las inversiones a largo plazo.⁵⁰

No todo el mundo estaba de acuerdo con Jarach. Una de las críticas procedía del subdirector de la DGI, Antonio López Aguado, quien en enero de 1964 publicó en el boletín de la institución un largo análisis del proyecto del impuesto sobre la renta potencial. Para López Aguado el nuevo gravamen estimularía la subida de los precios de la tierra y por tanto no ayudaría a su subdivisión e incluso causaría inflación. Pero el problema central era que el nuevo gravamen constituía un impuesto al capital disfrazado: “el impuesto cuya implantación se intenta, pertenece a los que dan lugar al fenómeno de ‘capitalización’ del tributo, y está probado que en estos casos el precio de las propiedades sube inexorablemente en el monto del tributo”.⁵¹ Esto significaba que “el principio de la capacidad contributiva puede verse violado frecuentemente, dado que en muchas ocasiones el Estado le exigirá dinero al contribuyente aunque no haya obtenido utilidades”, esto es, el impuesto tendría que ser pagado con el patrimonio y no con las rentas.⁵² Además, el nuevo impuesto eliminaría “la importante función estabilizadora” del impuesto al fijar el ingreso imponible, es decir, la renta normal potencial.⁵³

¿Era el impuesto sobre la renta potencial de la tierra un gravamen al capital o al patrimonio? De hecho, Jarach estaba pensando en esa posibilidad cuando diseñó su proyecto. Desde la primera guerra mundial había habido una larga discusión en Italia sobre la posibilidad y los beneficios que aportaría un impuesto al capital tanto como una medida de emergencia como una alternativa al impuesto a la renta. Jarach conocía este debate. En 1966 escribió un artículo sobre la cuestión del impuesto patrimonial. Su balance muestra las conexiones con el debate italiano: “En suma, la imposición patrimonial, precisamente por gravar rentas virtuales y no efectivas, cumple con el principio que la doctrina italiana ha denominado

⁴⁹ Véase Solari, “Distribución”, 1965, p. 62.

⁵⁰ Giberti, “Problemas”, 1965, pp. 15-46.

⁵¹ Antonio López Aguado, “Consideraciones sobre el proyecto de gravar las explotaciones agropecuarias según su renta normal potencial”, *Boletín de la Dirección General Impositiva*, enero-febrero de 1964, pp. 167 y 173.

⁵² *Ibid.*, p. 175.

⁵³ *Ibid.*, p. 176.

‘productivista’ y que consiste en premiar a los contribuyentes que poseen capitales productivos y en castigar a aquellos que poseen fondos inactivos o bienes improductivos o poco productivos.”⁵⁴ Por lo tanto, los impuestos al patrimonio como el gravamen sobre la renta potencial de la tierra estimulaban una mayor eficiencia económica. Pero también “el impuesto al patrimonio discrimina en forma rotunda entre las rentas ganadas y las rentas no ganadas”. Sin embargo, después de afirmar esto, Jarach explicaba: “Por muy pequeño que sea el capital que interviene en la producción de la renta, junto con el trabajo personal, ya el impuesto al patrimonio permite alcanzarlo, diferenciando así el impuesto respecto del trabajo puro y acentuando la discriminación a medida que se incrementa el capital empleado y disminuye el factor trabajo.”⁵⁵

¿Eran el ingreso derivado del capital y el ingreso no ganado equivalentes? Los conceptos de ingreso ganado y no ganado en Argentina y en otros países eran instrumentos ideológicos que intentaban establecer fronteras entre los capitalistas mercedores de reconocimiento, empresarios creativos que reinvertían sus beneficios en el progreso de sus empresas y los ricos ociosos que debían su fortuna a la herencia familiar, los títulos de deuda, las rentas de la tierra, etc. Al mostrar el impuesto patrimonial como un gravamen sobre el capital y al mismo tiempo afirmar que este era un impuesto que estimulaba la productividad, Jarach estaba próximo a insinuar que sólo el trabajo contaba en los incrementos de productividad (por supuesto, se podría argumentar que la creatividad es un tipo de trabajo). Reconocía que el impuesto patrimonial, a diferencia del impuesto a la renta, no funcionaba como un estabilizador automático.⁵⁶ Pero el objetivo del régimen impositivo no era sólo la estabilización del ciclo, sino también el desarrollo económico. En ese terreno, un impuesto al patrimonio era un instrumento más adecuado que el impuesto a la renta, en particular en el caso del sector rural.⁵⁷

Jarach vinculaba el impuesto a la tierra con el gravamen al capital. Esto podría explicar por qué relacionaba los ingresos no ganados con aquellos derivados de activos del capital. No obstante, su idea de un impuesto al patrimonio para el campo se extendió a otros sectores productivos. Esta evolución radical causó al gobierno de Illia un conflicto serio con los representantes de la industria y de la agricultura. Con el objetivo de amortizar una deuda, el gobierno estableció un nuevo gravamen de 2º/oo sobre

⁵⁴ Sánchez, “Liberales”, 2008, y Jarach, “Impuesto”, 1966, p. 233.

⁵⁵ Jarach, “Impuesto”, 1966, p. 234.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 236.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 240. Jarach usaba “impuesto a la propiedad” en lugar de impuesto al patrimonio o impuesto a la renta potencial normal. Empleaba diferentes palabras para referirse a la misma cosa, pero de manera prudente evitaba la frase “impuesto al capital” en sus escritos.

el patrimonio que levantó airadas protestas de los sectores propietarios. “A pesar de la moderación de su tasa y de la falta de progresividad” los representantes empresariales se quejaron de que era un “impuesto al capital”. En su respuesta Jarach mostró una clara impaciencia con esta postura: “Contra este tipo de argumentaciones, enriquecidas por *slogans* como ‘el afán fiscalista’ o ‘la voracidad fiscal’, no hay posibilidad de discusión.”⁵⁸ El economista italiano unía aquí las ideas sobre eficiencia económica (es decir, sobre desarrollo) y las cuestiones morales sobre los ingresos no ganados en una crítica radical a las clases dominantes argentinas: “la resistencia política de las clases dominantes se opone a la aplicación de un impuesto sucesorio de esta naturaleza, bajo el pretexto de que el impuesto destruye el capital y afecta la estructura productiva del país. Debe más bien aceptarse la idea contraria. La permanencia dinástica de la propiedad raíz y de las empresas conspira contra el desarrollo económico.”⁵⁹

Entre 1965 y 1966 los proyectos de impuesto sobre la renta potencial normal de la tierra y de impuesto general sobre el patrimonio colapsaron. En 1966, el poder ejecutivo esperaba que este nuevo impuesto sería aprobado por las Cámaras. Cuando Illia asumió la presidencia estaba en vigor una tasa de emergencia de 5% sobre la producción agraria impuesta en 1962. Tanto el Congreso como el partido de Illia, la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), se habían manifestado en contra de ese gravamen.⁶⁰ De hecho, el impuesto a la renta potencial se había presentado al Congreso y a la opinión pública como un sustituto de la tasa de emergencia.⁶¹ Esta tasa expiró en diciembre de 1965 y el poder ejecutivo solicitó al Congreso su restablecimiento aunque con una tasa de 3%. Sin embargo, ante la hostilidad de la Cámara, la propuesta fue retirada y el diputado que representaba al poder ejecutivo en el comité presupuestario “admitió que el impuesto aludido podría ser reemplazado por otro a la producción potencial”.⁶² Sin embargo, el proyecto naufragó en 1966. El presupuesto nunca fue aprobado y el gobierno de Illia fue expulsado del poder por un golpe de Estado en el mes de junio.

Además de la turbulencia política, la resistencia de las clases propietarias es clave para entender el fracaso del gobierno. Las palabras de Jarach transmiten una clara imagen del conflicto con las asociaciones empresariales.⁶³ Este no se relacionaba sólo con la imposición sobre el capital, sino

⁵⁸ *Ibid.*, p. 238.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 247.

⁶⁰ *La Nación*, 22 de diciembre de 1963, p. 6.

⁶¹ *La Nación*, 23 de diciembre de 1963, p. 5.

⁶² *La Nación*, 16 de febrero de 1966, p. 1.

⁶³ Entre las asociaciones empresariales, sólo la Confederación General Económica (CGE) apoyaba la idea de un impuesto a la renta potencial. La Federación Agraria Argentina, la Asocia-

también con la política económica general del gobierno de Illia. Además, el conflicto sobre el impuesto a la renta potencial reflejaba mucho de lo que había en juego en la lucha entre los productores rurales y el gobierno nacional. Desde el principio, los empresarios rurales mostraron una hostilidad profunda a la medida.⁶⁴ Más allá de la cuestión de la reforma agraria y la división de las propiedades, la propia cuestión de la productividad generaba fricciones. Para los productores rurales, la solución al “problema de la productividad” pasaba por la eliminación de las distorsiones que la política gubernamental desde el peronismo había introducido en el mecanismo de los precios. Si los controles a los precios (o el retraso cambiario) o los impuestos a la exportación desaparecían, los productores rurales seguirían las señales de mercado y la producción y la productividad aumentarían. La cuestión de las exacciones por gravámenes a la exportación no era menor. En la década de 1960 los impuestos sobre la exportación de los principales cereales argentinos representaban 15% del precio de exportación; en la década de 1970 llegaron a representar 26%.⁶⁵ Sin embargo, los empresarios rurales no estaban dispuestos a aceptar como mecanismo alternativo otro tipo de impuestos sobre la propiedad. Para el gobierno, sin embargo, el mecanismo de los precios no era la única solución a los problemas de la productividad del agro argentino. Ya antes de la llegada al poder de Illia, el secretario de Agricultura había manifestado que “el factor precio” no era “suficiente por sí mismo” para estimular la productividad agrícola.⁶⁶

La administración de Illia, a pesar de su compromiso con la reforma impositiva, se enfrentaba a la oposición de los grandes empresarios, no contaba con sólidos apoyos dentro de la sociedad civil y estaba a merced de los militares.⁶⁷ Así que el gobierno se vio impedido de tomar medidas

ción de Cooperativas Rurales y la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada que representaban a pequeños y medianos agricultores, arrendatarios y cooperativas, apoyaban el impuesto esperando que llevaría a una mejor distribución de la tierra. El resto de asociaciones mostró una persistente oposición a esta y a la mayoría de iniciativas impositivas lanzadas por la administración radical. La Sociedad Rural Argentina y la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP) mostraron una postura firme de confrontación. Véase “La renta”, 1965, p. 259. Sobre los conflictos entre los representantes empresariales y el gobierno sobre cuestiones fiscales véase Niosi, *Entrepreneurs*, 1976, pp. 311-318.

⁶⁴ Véase *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, octubre de 1963, p. 26, y noviembre de 1963, p. 37.

⁶⁵ Pizarro y Cascardo, “Evolución”, 1991, p. 216.

⁶⁶ *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, octubre de 1963, p. 25. En 1965, el economista Díaz Alejandro (*Devaluación*, 1966, pp. 89-109) llegó a conclusiones similares. Afirmaba que una devaluación del tipo de cambio causaba una distribución de los ingresos a favor de los productores rurales y en contra de los trabajadores y los productores urbanos. Pero los cambios en los precios relativos parecían no tener un gran impacto sobre las decisiones referentes a las inversiones.

⁶⁷ Illia ganó la presidencia con sólo 25% de los votos en una elección en la que los candidatos peronistas estaban proscritos. Así que desde el comienzo se enfrentó a problemas de legitimidad y a la oposición de los sindicatos (peronistas) y trabajadores. Al mismo tiempo, la política laboral,

radicales. Además, las circunstancias económicas empezaron a favorecerlo. En 1963 la administración había heredado una situación muy complicada con un déficit fiscal de más de 6% del PBI. En 1965, a pesar de aplicar políticas heterodoxas en el terreno del gasto público, el déficit había caído hasta 3.59%. La recuperación económica comenzó a finales de 1963 y se prolongó en 1964 y 1965, impulsando la recaudación impositiva. Entre 1963 y 1965 los ingresos para el tesoro se duplicaron (aunque la inflación creció 75%) y la atmósfera era confiada en el gobierno.⁶⁸ La necesidad de nuevos ingresos ya no era acuciante.

EL IMPUESTO A LA RENTA POTENCIAL

En los debates sobre la imposición a la tierra también tuvo influencia el problema de la evasión. La Junta de Planificación de Buenos Aires señalaba que una valuación fiscal de la tierra no conduciría a sobrecargar la capacidad impositiva de la provincia teniendo en cuenta los niveles de evasión.⁶⁹ En su proyecto, Jarach subrayaba las ventajas del impuesto a la renta normal potencial respecto al impuesto a la renta en el terreno de la evasión. El impuesto a los réditos para los ingresos rurales se basaba en una declaración del propietario, por lo que dependía del “grado de sinceridad del contribuyente o de capacidad de control del fisco”.⁷⁰ En un impuesto al patrimonio la base impositiva era fija y por tanto las posibilidades de evadir el gravamen se reducían. Los críticos señalaban que la renta potencial promedio podía ser una cifra arbitraria que permitiera al tesoro eximir al contribuyente. Pero Jarach indicaba que precisamente al estar fijada la base imponible tras un estudio de las condiciones productivas de cada región la renta potencial normal evitaba cualquier decisión arbitraria por parte de las autoridades.⁷¹

El problema de la evasión fiscal y de los vacíos legales en las normas impositivas es central para entender la reacción de los productores rurales hacia las reformas propuestas. Desde 1938 se había establecido en el régimen del impuesto a los réditos un sistema especial para los ingresos rurales que les permitía evitar la fiscalización de sus cuentas, por lo que

la autonomía que el gobierno demostró respecto a los intereses privados y su lucha contra la recesión de 1962-1963 a través del incremento del gasto público provocó la reacción de los intereses empresariales. Véanse Tcach, “Golpes”, 2003; Ferrer, *Economía*, 1963, pp. 242-243; Gerchunoff y Llach, *Ciclo*, 1998, pp. 295-301, y Sánchez, *Presidencia*, 1983, p. 40.

⁶⁸ Gerchunoff y Llach, *Ciclo*, 1998, pp. 298-299, y pp. 496-497; Mallon y Sourrouille, *Política*, 1976, pp. 304-305; Sánchez, *Presidencia*, 1983, pp. 89 y 108, y *La Nación*, 3 de febrero de 1966, p. 7.

⁶⁹ Junta, “Sistema”, 1958, p. 140.

⁷⁰ Repùblica, *Anteproyecto*, 1964, pp. 8 y 15.

⁷¹ *Ibid.*, pp. 13-14.

los propietarios rurales preferían el impuesto a la renta a otros gravámenes sobre la tierra. Además, los propietarios rurales, gracias a una peculiaridad del régimen impositivo argentino que toleraba la existencia de acciones al portador, habían recurrido a la formación de sociedades anónimas que les permitían evadir el pago del impuesto a los réditos o a las herencias.⁷²

Paradójicamente, un impuesto similar al propuesto por Jarach fue introducido por el gobierno autoritario y conservador que derrocó a Illia en 1966. El régimen militar liderado por el general Juan Carlos Onganía se presentó a la sociedad como el de la *revolución argentina*. Uno de los objetivos de la revolución era la modernización de la estructura económica. Sin embargo, esta modernización era una propuesta vaga y el gobierno militar careció de un programa económico coherente hasta que Adalbert Krieger Vasena asumió el Ministerio de Economía a comienzos de 1967. Krieger Vasena lanzó un plan de estabilización con el objetivo de controlar la inflación. El ministro mezcló en su discurso las políticas antiinflacionarias con la retórica modernizadora del dictador Onganía.⁷³

Como parte del programa para incrementar la eficiencia y domesticar la inflación, el gobierno devaluó el peso y, como solía ocurrir, introdujo tasas a la exportación para compensar por esa devaluación a los sectores urbanos. En esta ocasión, sin embargo, las alícuotas eran tan altas (hasta 25%) que la compensación podría haber evitado una transferencia neta de ingresos hacia los productores rurales.⁷⁴ Puesto que el objetivo era incrementar también la competitividad argentina en los mercados mundiales, en particular para las manufacturas no tradicionales, algunas tarifas aduaneras se redujeron y los gravámenes a la exportación se centraron en los rubros tradicionales.⁷⁵ Además, el proceso de modernización como lo entendía Krieger Vasena significaba más eficiencia (pública y privada) y, en el campo impositivo, una disminución de la evasión. El ministro desarrolló un programa de fiscalización más estricto y consiguió aumentar la recaudación.⁷⁶ Así que desde una perspectiva ideológica distinta y con objetivos parcialmente distintos a los del gobierno de Illia, el nuevo ministerio recuperó el debate sobre el impuesto a la renta potencial a la tierra y con ello se reabrió el conflicto con el campo.⁷⁷

⁷² Véanse Sánchez, *Taxation*, 2012, cap. 2, y Barsky y Pucciarelli, “Cambios”, 1991, p. 364.

⁷³ Discurso de Adalbert Krieger Vasena en *Reforma*, 1967, p. 3.

⁷⁴ Riz, *Política*, 2000, p. 59, y *Panorama de la Economía Argentina*, núm. 33, 1967, p. 166.

⁷⁵ Gerchunoff y Llach, *Ciclo*, 1998, pp. 315-327. Entre las exportaciones “no tradicionales” destacaban las manufacturas. En ese sentido, la idea modernizadora de Krieger Vasena era una idea industrial. Véase Rougier y Fiszbein, *Fustración*, 2006, p. 20. Sobre la idea modernizadora de la “revolución argentina” véase O’Donnell, *Bureaucratia*, 1988.

⁷⁶ Riz, *Política*, 2000, p. 59.

⁷⁷ En parte, porque la mayoría de los expertos consideraba que este tipo de impuestos aumentaría la productividad agraria. Véase “Encuesta”, 1966, pp. 17-38.

La llegada al poder de Onganía fue bienvenida por la Sociedad Rural Argentina. Los grandes propietarios veían con esperanza la posibilidad de una menor intervención estatal en la economía. Sin embargo, la política de racionalización llevada a cabo por Krieger Vasena no significaba sólo dejar a los mercados funcionar libremente, sino también modernizar las unidades no productivas, incluyendo entre ellas a las grandes propiedades rurales.⁷⁸ De manera cada vez más clara el ministro y la Sociedad Rural Argentina divergieron en sus posiciones.

En 1967 el secretario de Agricultura formó una nueva comisión con el objetivo de estudiar el impuesto a la renta potencial de la tierra. La comisión comenzó trabajando sobre el proyecto de Jarach.⁷⁹ A diferencia de lo que había ocurrido durante el gobierno de Illia la administración adoptó ahora una actitud más cooperativa con los productores rurales y envió a sus representantes el proyecto de reforma con el objetivo de alcanzar un acuerdo. Sin embargo obtuvo un rechazo tajante. La Sociedad Rural Argentina y la Confederación Rural Argentina (organismos que representaban a los grandes propietarios) afirmaron que el nuevo impuesto constituía una amenaza a la propiedad privada y la necesaria capitalización de las actividades rurales.⁸⁰ Ya en 1967, a pesar de la confianza en Krieger Vasena, los empresarios rurales se quejaban de que eran las principales víctimas de los planes económicos del ministro y de que las tasas a la exportación los estaban privando de beneficios “legítimos”.⁸¹ En 1968 el activismo de los propietarios rurales se intensificó.⁸²

Tanto el gobierno como las élites rurales utilizaban los mismos recursos retóricos, como los de la eficiencia o la transformación empresarial del campo argentino. A diferencia de las discusiones sobre productividad y eficiencia en las pampas que se habían mantenido en los años anteriores, la cuestión de la justicia social estaba ausente del debate. En 1967 Krieger Vasena anunció una nueva política fiscal y afirmó que “es de esperar, por otra parte, que al reposar la imposición sobre cargas más justas, impulse al contribuyente a cumplir más estrictamente sus obligaciones con el fisco”.⁸³ Sin embargo, esta afirmación parecía referirse más a un concepto estrecho de equidad entre los contribuyentes que a una noción amplia de justicia social. Esto quedó en evidencia en un foro habitualmente receptivo a las

⁷⁸ Niosi, *Entrepreneurs*, 1976, pp. 170-172. Blanco (*Reforma*, 2007, p. 36) también relaciona los impuestos a la tierra con un proyecto modernizador que tenía a la industria como el centro de su atención.

⁷⁹ Crispiani, “Alcances”, 1973, p. 81, y Bordelois, “Impuesto”, 1974, p. 34.

⁸⁰ Bordelois, “Impuesto”, 1974, p. 34.

⁸¹ *Panorama de la Economía Argentina*, núm. 33, 1967, p. 162.

⁸² Niosi, *Entrepreneurs*, 1976, p. 172, y Sociedad, *Memoria*, 1969, pp. 61-62. Para un análisis en profundidad del conflicto, véase Lázaro, “Política”, 2004, pp. 316-324.

⁸³ *Reforma*, 1967, p. 4.

propuestas que tendían a defender la justicia social y la reforma agraria, el de la Alianza para el Progreso, en el que el ministro argentino enfatizó la cuestión de la eficiencia sobre las demás.⁸⁴ El objetivo declarado era “empresarializar el campo”.⁸⁵ Para los productores rurales el campo también necesitaba una dosis de dinamismo empresarial, pero este no podía hallarse en los impuestos o en las intervenciones públicas. Las asociaciones que representaban al campo exigían medidas alternativas: la revaluación de activos, la deducción de los beneficios reinvertidos, la bajada de las alícuotas del impuesto a los réditos y la suspensión de las tasas a la exportación. Además, pedían que el gobierno controlase sus gastos.⁸⁶

Finalmente, en 1969, la Ley 18.033 del “impuesto a las tierras aptas para la explotación agropecuaria” fue puesta en marcha. Esta norma se alejó bastante del proyecto original de Jarach. Establecía una tasa fija moderada (1.60%) sobre las tierras agrícolas sin mejoras, es decir, sin inversiones realizadas. Por tanto, no era un gravamen universal, no afectaba a todas las tierras ni a todos los productores y su importe podía deducirse en el impuesto a los réditos. Se aprobó la medida con carácter provisional por tres años, aunque fue renovada hasta el regreso de Perón al poder en 1973.⁸⁷ Krieger Vasena y su equipo reconocían que se trataba de una ley que se alejaba del ideal y la entendían como de transición hasta que un verdadero impuesto sobre la renta potencial pudiera aplicarse. La razón (y la excusa) era la dificultad para llevar a cabo un catastro nacional, como requería este tipo de impuesto.⁸⁸

Desde 1969 el régimen autoritario empezó a descomponerse. Una rebelión social en la ciudad de Córdoba, conocida como el “cordobazo”, marcó el principio del fin.⁸⁹ Krieger Vasena renunció como consecuencia del conflicto. En 1970 Onganía fue apartado del poder por sus compañeros de armas. A partir de 1970 el gobierno militar se mantuvo a duras penas, asediado por la violencia política y la movilización social. Desde finales de ese año la situación económica empezó a deteriorarse. El déficit y la inflación se aceleraron. Los militares empezaron a plantearse la posibilidad de abandonar el poder, incluso si eso significaba abrir las puertas del mismo a Perón. De hecho, muchos antiguos enemigos del viejo caudillo

⁸⁴ Ministerio, *Discursos*, 1969, p. 130.

⁸⁵ Confederaciones Rurales Argentinas, Órgano Informativo de Confederaciones Rurales Argentinas, 11 de mayo de 1967, citado en Lázaro, “Política”, 2004, p. 332.

⁸⁶ *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, 1 de diciembre de 1968, p. 2, citado en Lázaro, “Política”, 2004, pp. 336-337.

⁸⁷ *Boletín de la Dirección General Impositiva*, abril de 1969, p. 363, y Lázaro, “Política”, 2004, p. 337.

⁸⁸ Crispiani, “Alcances”, 1973, p. 82.

⁸⁹ Véase Brennan, *Labor*, 1994.

comenzaban a ver en él una alternativa al caos. En 1973 Perón regresaba a Argentina y posteriormente al gobierno.

El regreso de Perón reavivó la discusión sobre el impuesto a la tierra. Aunque las expectativas generadas por el nuevo gobierno peronista eran múltiples, muchos esperaban que se llevaran a cabo profundas transformaciones sociales, incluyendo la reforma de la estructura agraria argentina. Todos los partidos políticos más importantes que participaron en las elecciones de marzo de 1973 incluían en sus programas referencias a la reforma agraria y los impuestos a la tierra.⁹⁰ El impuesto a la renta potencial había ganado el apoyo o al menos la aquiescencia resignada de algunos sectores rurales. Parte de la Sociedad Rural Argentina, reunida en el grupo denominado “Cultivar y servir” ofrecían su apoyo a algún tipo de reforma impositiva. La Federación Agraria Argentina, que representaba a los chacareros, pequeños propietarios y arrendatarios, apoyó la idea de un impuesto sobre la renta potencial. En agosto de 1973 la poderosa Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa manifestó su acuerdo con la idea de gravar la tierra de acuerdo con su producción potencial.⁹¹

La CGE, la asociación patronal más cercana al peronismo, había manifestado su apoyo a la reforma impositiva para el campo. El regreso del peronismo al poder le dio a esta central patronal la oportunidad de influir en el diseño de la política económica del gobierno. En marzo de 1973 la CGE había publicado un programa completo de gobierno que incluía el impuesto sobre la renta potencial de la tierra.⁹² Despues de la victoria peronista ese mes, el líder histórico de la asociación, José Gelbard, asumió la cartera de economía con una agenda reformista y con la idea de establecer acuerdos sociales y económicos entre amplios sectores. De manera relucante, la Sociedad Rural Argentina aceptó participar en el Acta de Compromiso Agropecuario Nacional en agosto de 1973.⁹³ Este era un amplio marco diseñado para garantizar el adecuado funcionamiento de las reformas gubernamentales.

Entre estas estaba el impuesto sobre la renta potencial, aprobado ese mismo año por el gobierno. Pero como era necesario un catastro antes de su aplicación, la ley establecía que el nuevo impuesto empezaría a funcionar sólo a partir de 1975. El impuesto sustituiría al impuesto a los réditos para los ingresos procedentes de la tierra. Hasta que llegara ese momento se aplicaría un impuesto de “emergencia” sobre “tierras aptas para la ex-

⁹⁰ Bordelais, “Impuesto”, 1974, p. 34.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Confederación, *Sugerencias*, 1973, p. 24.

⁹³ Riz, *Política*, 2004, p. 161.

plotación agropecuaria”, esto es, una continuación de la medida de Krieger Vasena, aunque con la base impositiva actualizada.⁹⁴

En un clima de intensa movilización política, la nueva medida no recibió apoyos entusiastas. El ala izquierda del peronismo adoptó una posición maximalista y entendió que la medida no era suficiente; era un simple paliativo y estaba guiado por un criterio “eficientista”.⁹⁵

Pero el principal obstáculo para la aplicación del impuesto de emergencia o de la versión final del impuesto a partir de 1975 provino de los propios productores rurales. Aunque en teoría comprometidos con el funcionamiento del sistema, la CARBAP y los grandes propietarios boicotearon su aplicación desde el principio y lo condujeron al fracaso final.⁹⁶ En 1974, sólo un año después de la firma del Acta de Compromiso, la Sociedad Rural Argentina se enfrentaba abiertamente al impuesto a la tierra, al que acusaba de ser el producto de una ideología radicalmente “colectivista”.⁹⁷ Incluso la Federación Agraria, que había apoyado la medida, se abstuvo de defenderla.⁹⁸ Un mecanismo tan complejo como el del impuesto a la renta potencial requería de cierto grado de cooperación de las élites rurales. La ley establecía que los burócratas estatales y los productores rurales debían colaborar en la elaboración del catastro; también fijaba la creación de consejos de apelación para los contribuyentes y el Estado y, por último, consideraba la creación de “juntas zonales de catastro agrario”.⁹⁹ Sin la voluntad de cooperación de los terratenientes el sistema estaba condenado al fracaso. En medio de la descomposición del gobierno peronista en 1975, el “campo” no tenía que hacer grandes esfuerzos para hacer descarrilar el impuesto a la renta potencial de la tierra.

CONCLUSIÓN

Entre 1958 y 1976 casi todos los gobiernos nacionales argentinos (y en un primer momento el gobierno de la provincia de Buenos Aires) intentaron introducir reformas impositivas en el campo que incluían un gravamen

⁹⁴ Hay que señalar no obstante que había algunas diferencias significativas con la ley de Krieger Vasena. En lugar de deducible en el impuesto a los réditos, el contribuyente era obligado a pagar el importe más alto, es decir, o el que correspondía al gravamen de emergencia o el del impuesto a los réditos. Esto tenía que ver con que el nuevo gravamen de emergencia no se basaba en una alícuota única, sino que era un gravamen graduado lo que acentuaba la progresividad de la medida y la inquietud de los propietarios rurales. Bordelois, “Impuesto”, 1974, p. 40.

⁹⁵ Véase Crispiani, “Alcances”, 1973, pp. 85-88.

⁹⁶ Riz, *Política*, 2004, p. 162, y Rougier y Fiszbein, *Frustración*, 2006, pp. 184-185.

⁹⁷ *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, 1974.

⁹⁸ Barsky y Gelman, *Historia*, 2005, p. 361.

⁹⁹ Bordelois, “Impuesto”, 1974, pp. 38-39.

patrimonial o sobre la renta potencial de la tierra. En un caso, durante el gobierno de Illia, la idea del gravamen patrimonial se quiso generalizar más allá del sector rural. Estos proyectos reformistas tenían diferentes bases ideológicas, nacionales e internacionales. En parte, el deseo de reforma partía de la aspiración a modificar la estructura tributaria argentina que se estaba volviendo ineficaz y regresiva. El incremento de la deuda, el crecimiento de la inflación y el déficit público constante lo demostraban. En parte obedecía también al deseo de salir del círculo vicioso económico del *stop-and-go* e impulsar un nuevo proceso de transformación económica (ya fuera hacia una economía más igualitaria o ya fuera hacia una economía más eficiente o una combinación de ambas, según quien estuviera en el gobierno). En todo caso, como se ha mostrado, los logros de esas reformas fueron muy limitados: las intentadas en la provincia de Buenos Aires y la propuesta por el gobierno de Illia colapsaron muy rápidamente; la aplicada por el gobierno de Onganía fue muy limitada; la reforma del último gobierno de Perón colapsó acompañando la debacle del propio régimen. Estos fracasos tendrían consecuencias importantes en el largo plazo.

El deseo de reforma partía de una percepción equivocada (pero prácticamente universal) sobre la productividad del agro pampeano y sobre la estructura de la propiedad de la tierra. Que esta percepción distorsionada de la realidad prevaleciera tenía que ver con el duradero impacto de la depresión de 1929, pero también con otros dos objetivos que muchos políticos y economistas tenían en mente a la hora de diseñar sus reformas: alcanzar el anhelado desarrollo, entendido este como un proceso de intensa y avanzada industrialización, y construir una sociedad más justa e igualitaria. Este no fue un fenómeno exclusivamente argentino, sino prácticamente global. Los años sesenta y setenta fueron años de activismo social internacional, acompañando el proceso de construcción nacional desatado con las descolonizaciones. En cierta manera, la revolución cubana y los gobiernos desarrollistas o populistas en América Latina estaban lanzando una nueva oleada de construcción de la comunidad nacional.

Estos procesos se acompañaron en Argentina de un intenso conflicto social y político. La disputa impositiva formó parte de esos conflictos. En un iluminador artículo, Roy Hora ha señalado la importante novedad que supuso el llamado conflicto del campo de 2008 entre los sectores ruralistas argentinos y el gobierno de Cristina Fernández al ser capaces los primeros de trascender sus divisiones tradicionales y actuar con éxito en la esfera pública. Tradicionalmente estos sectores se han caracterizado por la “pasi-vidad” política. Por ejemplo, como señala Hora, los sectores rurales fueron incapaces de detener el gravamen a las exportaciones del 25% introducido

por el gobierno de Onganía.¹⁰⁰ Sin embargo, en el caso de un impuesto como el gravamen sobre la renta potencial o al patrimonio no es necesaria una movilización intensa por parte de los contribuyentes para derrotar al gobierno: estos instrumentos son tan sofisticados que requieren cierto grado de cooperación de los contribuyentes. En 1976 la opción del impuesto a la renta potencial parecía definitivamente derrotada. No es casualidad que esa derrota coincidiera con una profunda crisis fiscal y con la introducción del IVA, que simbolizaba hasta cierto punto la renuncia de las autoridades a profundizar en los gravámenes directos progresivos.¹⁰¹ Con el retorno de la democracia, a partir de 1983, los dos grandes partidos, la UCRP y el peronismo, mantenían en sus programas electorales la idea de introducir un impuesto a la tierra libre de mejoras.¹⁰² Sin embargo, no se avanzó en esa dirección. Las retenciones a la soja, que causaron el conflicto de 2008, mostraban que el gobierno había optado por los impuestos a la exportación, tradicionalmente considerados más injustos e ineficientes, como una solución más sencilla al problema de gravar el campo.¹⁰³

FUENTES CONSULTADAS

Hemerografía

Anales de la Sociedad Rural Argentina, Buenos Aires, Argentina.

Boletín de la Dirección General Impositiva, Buenos Aires, Argentina.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Buenos Aires, Argentina.

La Nación, Buenos Aires, Argentina.

La Vanguardia, Buenos Aires, Argentina.

Panorama de la Economía Argentina, Buenos Aires, Argentina.

Bibliografía

AROSKIND, RICARDO, “El país del desarrollo posible” en DANIEL JAMES (dir.), *Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*, vol. IX, *Nueva historia argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 2003.

¹⁰⁰ Hora, “Crisis”, 2010, p. 84.

¹⁰¹ Sánchez, *Taxation*, 2012, cap. 6.

¹⁰² Hora, “Crisis”, 2010, p. 107.

¹⁰³ Véanse las interesantes reflexiones de Barsky y Dávila, *Rebelión*, 2008, pp. 180-182 sobre las inequidades causadas por las retenciones a la exportación, relacionadas con el distinto tipo de productor y con el incremento del valor de la tierra.

- BARRACLOUGH, SOLON, *Agrarian Structure in Latin America. A Resume of the CIDA Land Tenure Studies of Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Peru*, Lexington, Lexington Books, 1973.
- BARSKY, OSVALDO y MABEL DÁVILA, *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino*, Buenos Aires, Sudamericana, 2008.
- BARSKY, OSVALDO y JORGE GELMAN, *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta fines del siglo XX*, Buenos Aires, Sudamericana, 2005.
- BARSKY, OSVALDO y ALFREDO PUCCIARELLI, “Cambios en el tamaño y el régimen de tenencia de las explotaciones agropecuarias pampeanas” en OSVALDO BARSKY (ed.), *El desarrollo agropecuario pampeano*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.
- BLANCO, MÓNICA, *Reforma en el agro pampeano: arrendamiento, propiedad y legislación agraria en la provincia de Buenos Aires: 1940-1960*, Bernal, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2007.
- BORDELOIS, GASTÓN, “El impuesto a la renta potencial de la tierra”, *Empresa, Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas*, núm. 33, marzo-mayo de 1974, pp. 34-43.
- BRAVO, JOSÉ LUIS, *Reforma agraria: falsa solución para un problema inexistente*, Buenos Aires, Cruzada, 1965.
- BRENNAN, JAMES P., *The Labor Wars in Cordoba 1955-1976: Ideology, Work, and Labor Politics in an Argentine Industrial City*, Cambridge, Harvard University Press, 1994.
- CACIVIO, RUBÉN A., *Determinación de la renta potencial en tierras de aptitud agrícola*, Buenos Aires, Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, 1965.
- COMISIÓN COORDINADORA DE ENTIDADES AGROPECUARIAS, *Memoria, periodo 1965-1966*, Buenos Aires, [s. e.], 1966.
- COMITÉ INTERAMERICANO DE DESARROLLO AGRÍCOLA, *Tenencia de la tierra y desarrollo económico del sector agrícola: Argentina*, Washington, Unión Panamericana, 1965.
- CONFEDERACIÓN GENERAL ECONÓMICA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, *Sugerencias del empresariado nacional para un programa de gobierno*, Buenos Aires, [s. e.], 1973.
- CORTÉS CONDE, ROBERTO, *La economía política de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Edhsa, 2005.
- CRISPIANI, DANIEL, “Alcances del impuesto a la renta normal potencial del suelo”, *Realidad Económica*, núm. 4, 1973.
- _____, “Impuesto a la renta normal potencial del suelo”, *Realidad Económica*, núm. 14, 1973, pp. 78-88.
- DÍAZ ALEJANDRO, CARLOS, *Devaluación de la tasa de cambio en un país semiindustrializado. La experiencia de la Argentina, 1955-1961*, Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1966.
- _____, *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1970.
- EINAUDI, LUIGI, *La terra e l'imposta*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1942.
- “Encuesta sobre el impuesto a la renta potencial de la tierra”, *Panorama de la Economía Argentina*, núm. 29, 1966, pp. 17-38.

- FERRER, ALDO, *La economía argentina. Etapas de su desarrollo y problemas actuales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1963.
- FLICHMAN, GUILLERMO, *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*, México, Siglo XXI, 1977.
- FLORES, EDMUNDO, *Land Reform and the Alliance for Progress*, Princeton, Princeton University, 1963.
- FORTE, FRANCESCO, *Luigi Einaudi: il mercato e il buongoverno*, Torino, Giulio Einaudi, 1982.
- GARCÍA, JOSÉ M., *El campo argentino y la reforma agraria*, Buenos Aires, Ediciones del Calicanto, 1968.
- GERCHUNOFF, PABLO y LUCAS LLACH, *El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ariel, 1998.
- _____, *Entre la equidad y el crecimiento. Ascenso y caída de la economía argentina, 1880-2002*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.
- GIBERTI, HORACIO, “Problemas de la estructura agraria” en HORACIO GIBERTI *et al.* (eds.), *Sociedad, economía y reforma agraria*, Buenos Aires, Libera, 1965.
- GRIZIOTTI, BENVENUTO, *Principios de ciencia de las finanzas*, traducción de Dino Jarach, estudio introductorio del traductor sobre *La teoría financiera* de Benvenuto Griziotti y notas de referencia al sistema financiero argentino, Buenos Aires, Roque Desalma, 1959.
- HERSCHEL, FEDERICO, “Fiscal and Financial Policies” en WERNER BAER e ISAAC KERSTENETZKY (eds.), *Inflation and Growth in Latin America*, Homewood, Richard. D. Irwin, 1964.
- HORA, ROY, *The Landowners of the Argentine Pampas: a Social and Political History 1860-1945*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- _____, “La crisis del campo del otoño de 2008”, *Desarrollo Económico*, Instituto de Desarrollo Económico y Social, vol. 50, núm. 197, abril-junio de 2010, pp. 81-111.
- HORNE, BERNARDINO C., *Hacia una democracia social agraria*, Buenos Aires, Social Agraria, 1962.
- INTER-AMERICAN ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, *The Alliance for Progress: its First Year: 1961-1962*, Washington D. C., Pan American Union, 1963.
- JARACH, DINO, “Impuesto sobre el patrimonio y las sucesiones y donaciones”, *Boletín de la Dirección General Impositiva*, marzo de 1966.
- JUNTA DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, “El sistema impositivo de la provincia de Buenos Aires”, *Desarrollo Económico*, Instituto de Desarrollo Económico y Social, núm. 1, octubre-diciembre de 1958, pp. 148-149.
- KALDOR, NICHOLAS, “Fiscal and Financial Policies” en WERNER BAER e ISAAC KERSTENETZKY (eds.), *Inflation and Growth in Latin America*, Homewood, Richard D. Irwin, 1964.
- “La renta potencial de la tierra”, *Panorama de la Economía Argentina*, núm. 28, 1965.

- LÁZZARO, SILVIA, “El impuesto al latifundio en la provincia de Buenos Aires durante la década de 1940. Primeras iniciativas”, *Estudios de Historia Rural. Serie Estudios/Investigaciones*, Universidad Nacional de la Plata, vol. 7, 1991, pp. 39-80.
- _____, “El Estado y la política de ‘castigo al campo’ durante los gobiernos peronistas: el caso del impuesto al latifundio en la provincia de Buenos Aires”, *Trabajos y Comunicaciones*, núm. 25, 1999, pp. 241-265.
- _____, “La política agraria de la autodenominada Revolución Argentina” en GUIDO GALAFASSI (ed.), *El campo diverso. Enfoques y perspectivas de la Argentina agraria del siglo XX*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2004.
- MALLON, RICHARD y JUAN SOURROUILLE, *La política económica en una sociedad conflictiva: el caso argentino*, Buenos Aires, Amorrortu, 1976.
- MCLURE, MICHAEL, *The Paretian School and Italian Fiscal Sociology*, Londres y Nueva York, Palgrave Macmillan, 2007.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y TRABAJO, *Discursos del ministro de Economía y Trabajo, doctor Adalbert Krieger Vasena, febrero de 1968-febrero de 1969*, Buenos Aires, Marcos Víctor Durruty, 1969.
- MORALES BENÍTEZ, OTTO, *Alianza para el Progreso y reforma agraria*, Bogotá, Universidad Central, 1986.
- NIOSI, JORGE, *Les entrepreneurs dans la politique Argentine 1955-1973*, Montreal, Les Presses de l’Université du Québec, 1976.
- O’DONNELL, GUILLERMO A., *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina 1966-1973, in Comparative Perspective*, Berkeley, University of California Press, 1988.
- ORDEN, LILIANA DA, “Recursos fiscales, Estado y sociedad. La provincia de Buenos Aires durante el peronismo clásico, 1946-1955” en LILIANA DA ORDEN y JULIO CÉSAR MELÓN PIRRO (comps.), *Organización política y Estado en tiempos del peronismo*, Rosario, Prohistoria, 2011.
- PIZARRO, JOSÉ B. y ANTONIO R. CASCARDO, “La evolución de la agricultura pampeana” en OSVALDO BARSKY (ed.), *El desarrollo agropecuario pampeano*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.
- RABE, STEPHEN G., *The Most Dangerous Area in the World: John F. Kennedy Confronts Communist Revolution in Latin America*, Chapell y Londres, University of North Carolina Press, 1999.
- Reforma impositiva, 1967. Ley núm. 17.196*, Buenos Aires, Cámara de Sociedades Anónimas, 1967.
- REPÚBLICA ARGENTINA, *Conferencia de Gobernadores. Reuniones celebradas en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno durante los días 11 a 15 de agosto*, Buenos Aires, [s. e.], 1958, vol. 2, “Despacho de la Delegación de la Provincia de Buenos Aires. Reforma Agraria”, 13 de agosto de 1958, pp. 9-12.
- REPÚBLICA ARGENTINA, SECRETARÍA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE LA NACIÓN, *Bases para un sistema de imposición de las explotaciones agropecuarias según su renta normal potencial*, Buenos Aires, [s. e.], 1963.

- _____, *Anteproyecto de ley de reforma de los impuestos a las explotaciones agropecuarias*, Buenos Aires, [s. e.], 1964.
- RIZ, LILIANA DE, *La política en suspenso, 1966-1976*, Buenos Aires, Paidós, 2000.
- ROUGIER, MARCELO y MARTÍN FISZBEIN, *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*, Buenos Aires, Manantial, 2006.
- SÁBATO, JORGE, *La pampa pródiga: claves de una frustración*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración, 1980.
- SÁNCHEZ, PEDRO, *La presidencia de Illia*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina 1983.
- SÁNCHEZ ROMÁN, JOSÉ ANTONIO, “El poliedro de la igualdad. Nociones de justicia impositiva en el Brasil y la Argentina en las décadas de 1920 y 1930”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana. Dr. Emilio Ravignani*, núm. 28, julio-diciembre de 2005, pp. 95-127.
- _____, “Los liberales frente a la desigualdad. El debate sobre los impuestos progresivos en Italia después de la primera guerra mundial” en MARCELA GARCÍA SEBASTIANI y FERNANDO DEL REY REGUILLO (eds.), *Los desafíos de la libertad. Transformación y crisis del liberalismo en Europa y América Latina*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2008.
- _____, *Taxation and Society in Twentieth-Century Argentina*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2012.
- SELIGMAN, EDWIN R. A., *The Shifting and Incidence of Taxation*, Nueva York, Columbia University Press, 1927.
- SOCIEDAD RURAL ARGENTINA, *Memoria 1968-1969*, Buenos Aires, 1969.
- SOLARI, ALDO, “Distribución de la propiedad y régimen de tenencia de la tierra” en HORACIO GIBERTI *et al.* (eds.), *Sociedad, economía y reforma agraria*, Buenos Aires, Líbera, 1965.
- SOMMERFELD, RAY M., *Tax Reform and the Alliance for Progress*, Austin, University of Texas, 1966.
- TAFFET, JEFFREY F., *Foreign Aid as Foreign Policy: The Alliance for Progress in Latin America*, Nueva York y Londres, Routledge, 2007.
- TCACH, CÉSAR, “Golpes, proscripciones y partidos políticos” en DANIEL JAMES (dir.), *Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*, vol. IX, *Nueva historia argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 2003.