

EL ESTADO Y LA POLITICA DE "CASTIGO AL CAMPO" DURANTE LOS GOBIERNOS PERONISTAS: EL CASO DEL IMPUESTO AL LATIFUNDIO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

Silvia B. Lázaro

CONICET-CEHR/UNLP

1. Introducción

El proceso que aquí nos ocupa se ubica en un contexto histórico condicionado por las incidencias de la segunda Postguerra en el medio rural: estancamiento del sector agrario, carencia de bodegas para el transporte de ultramar y cierre de los mercados internacionales tradicionales, consecuente disminución en la exportación de granos y acumulación de saldos exportables invendibles, declinación de los precios de la producción agropecuaria e incremento del costo de las importaciones, uno de cuyos rubros esenciales lo constituyen los insumos básicos para el agro.

En lo que concierne a la naturaleza productiva estrictamente, se asiste a un proceso de retracción agrícola y de expansión ganadera, con significativo impacto a nivel de la estructura social rural. Ante una fuerte tendencia a la reasignación del suelo a favor de la actividad ganadera -con el menor insumo de mano de obra requerida- la "cuestión social" en el ámbito agrario es una constante, sobre todo en la primera mitad de la década del 40. Hay expulsión de arrendatarios y generalización de la desocupación de los trabajadores asalariados transitorios; los arrendatarios y sus familias, los trabajadores sin tierra y los minifundistas, van engrosando la corriente migratoria rural-urbana para incorporarse al nuevo proletariado del proceso urbano-industrial que se está conformando¹.

¹LATTUADA, Mario. *La política agraria peronista (1943-1983)*. Bs.As., CEAL, 1986, t. I.

En este contexto se profundizan los conflictos y tensiones entre los terratenientes y los arrendatarios, por una parte, y entre los asalariados rurales, ahora desocupados, y los productores que emplean mano de obra familiar, por otra. Y son precisamente estas confrontaciones sociales las que se reiteran en el discurso oficial, al tiempo de fundamentar políticas específicas que rozan muy de cerca los intereses de la clase agraria tradicional.

Con el objetivo explícito de amortiguar los efectos de la crisis que afecta al ámbito rural y de neutralizar posibles procesos de disrupción social, surgen desde el Estado políticas redistributivas, peculiares y articuladas, tales como la ley de colonización, el nuevo perfil que se le otorga al sistema de los arrendamientos, y una tendencia impositiva que grava fundamentalmente a los grandes propietarios.

Es a partir de comienzos de la década del 40 cuando se percibe una creciente expansión de las funciones del Estado tendiente a "regular" y "capturar" a la sociedad civil, con injerencia en ámbitos tales como el gasto público, la política monetaria, crediticia y fiscal, el control del sector externo, la distribución de ingresos y la seguridad social².

En este contexto de expansión del Estado, y concretamente a partir de 1943, serán las políticas de redistribución de ingreso entre las distintas clases sociales, las que le darán una peculiar singularidad a las respuestas estatales. Preocupación por los niveles de producción, de acumulación y por la distribución del ingreso; atención al mantenimiento del orden social y a la necesidad de legitimación del poder político, se constituyen en validas alternativas a la hora de generar políticas públicas dirigidas al agro.

Esta transformación del Estado se articula con significativos

MASCALI, Humberto. *Desocupación y conflictos laborales en el campo argentino (1940-1965)*, Bs.As., CEAL, 1986

² VILLARUEL, José. "Estado, clases sociales y política de ingresos 1946-1955", en: RAPOPORT, Mario (comp.). *Economía e Historia*, Bs.As., Tesis, 1988, p. 388

procesos del ámbito socioeconómico de estas décadas, cuyos ejes pasan por un cambio en la relación de fuerzas a nivel internacional y por la irrupción, en el sector interno, de intereses vinculados a la producción industrial. La diversificación de la estructura económica se corresponde con un avance de los procesos de diferenciación social y con una complejización creciente de las relaciones entre las diferentes fracciones de la clase dominante: al clivaje producido entre criadores e invernadores en el sector ganadero, se agrega la presencia de grupos industriales y la presión de capitales extranjeros en el área de la producción. El núcleo oligárquico amplía sus bases, y desde una "homogénea determinación agraria" se irá transitando hacia una "combinatoria agroindustrial" en la que operará como factor aglutinante el capital financiero nacional y extranjero.³

Es sobre la base de estas condiciones generales que se analiza la política específica de impuesto al latifundio que, independientemente de su potencial objetivo fiscal, se inscribe dentro de una problemática más general que afecta al agro pampeano en este período, y que se articula con el tránsito de una fracción de la clase dominante —la oligarquía terrateniente tradicional— hacia una particular evolución que tiene que ver con su debilitamiento y eventual desplazamiento por otros sectores del bloque dominante.

2. Primera iniciativa a comienzos de la década de 1940

La primera iniciativa de imposición sobre el latifundio es de los primeros años de la década de 1940⁴, asignándose a tal política, a nivel

³ MURMIS, Miguel y PORTANTIERO, Juan C. "Crecimiento industrial y alianza de clases (1930-1940)", en: *Estudios sobre los orígenes del Peronismo*. Bs.As., Siglo XXI, 1974, p.44

⁴ LAZZARO, Silvia. "El impuesto al latifundio en la provincia de Buenos Aires durante la década de 1940. Primeras iniciativas", en: *Estudios-Investigaciones*. La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, nº 7, p.40-79, 1991

discursivo, un propósito de íntegro "contenido social", en tanto se destaca su articulación manifiesta con el proceso de colonización y con el imperativo de que la propiedad de la tierra sea "para quienes la trabajan".

Lo significativo de todo este proceso que conduce a la ley de impuesto al latifundio -una ley "antilatifundista y no meramente fiscal", una ley de "protección al trabajo", "eminentemente social", que para nada se erige en un "instrumento de guerra contra los poseedores de la tierra" es que se origina en el sector conservador, tradicionalmente comprometido con la gran propiedad.

Prevalencia del latifundio, despoblación rural, eventual profundización de los conflictos sociales, son elementos constitutivos de la realidad histórica de los primeros años de la década del 40; y el impuesto progresivo al latifundio se exhibe como uno de los resortes adecuados para la neutralización de aquellas inquietudes que afectan al ámbito rural. Pero lo sintomático en 1942 es que la iniciativa haya surgido precisamente del sector conservador. Creemos que se trata del indicio de una política que mantiene una tendencia constante, a pesar de la existencia de rupturas manifiestas, como ésta que apunta a gravar la gran propiedad; tendencia que se identifica con la defensa de los intereses de la clase dominante y que -en aparente paradoja- llevará a apelar a medidas de este tenor, que emergen de un Estado sensiblemente preocupado por la amenaza a la continuidad del sistema vigente, y condicionado por la mayor complejidad de aquella clase dominante. En este contexto, el sesgo intervencionista del Estado se profundiza, pero trascendiendo el carácter exclusivamente defensivo, característico de los años 30.

La especial situación generada por la Guerra y las transformaciones existentes hacia el interior de la propia economía, se erigen en marco legitimante del proceso de intervención del Estado, con funciones esencialmente correctivas y equilibrantes.

⁵ LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1942, t. I. Asamblea Legislativa, 2 de mayo de 1942, p. 27

Así, los problemas mencionados no podrán ser satisfactoriamente superados -según el Ministro de Agricultura General Diego Mason-

*"...por el mero libre juego de las fuerzas individuales. Es indispensable, hoy más que nunca, que el Estado previsor y vigilante esté atento al desarrollo de la actividad particular a fin de asegurarse que ella verdaderamente consulte el interés general. No es posible que el gobierno argentino vuelva a cometer el error que ha significado el dejar hacer de otras épocas"*⁶

El Estado -continuando con la posición del General Mason- tiene derechos irrenunciables, ante los cuales "han de subordinarse los particulares"; y en este sentido, su "función específica" abarca dos aspectos fundamentales: en primer lugar, orientar la producción en la forma que mejor satisfaga las "necesidades nacionales"; en segundo lugar, asegurar una "colaboración armónica" de los elementos que participan en el proceso económico. En este contexto de una redefinición del intervencionismo estatal, cobra especial relevancia la tendencia hacia una ampliación significativa del mercado interno.

En un recto ordenamiento económico -dice el Ministro Mason- las ventas al extranjero no pueden tener el fin de enriquecer a unos pocos, sino que constituyen simplemente un medio para poder pagar lo que necesitamos importar. "Son las necesidades de nuestro propio consumo las que en definitiva deben privar... Se le ofrece ahora a la Argentina la oportunidad para dar nueva fisonomía a su producción, integrando su economía en un sólido equilibrio entre las actividades

⁶ Discurso del Ministro de Agricultura, General Diego Mason, en la 57ª Exposición de Ganadería, 21 de agosto de 1943. En: *Anales de la Sociedad Rural Argentina*. Año 1943, t. II, p.12

industriales y las agropecuarias, orientadas principalmente en vista a las necesidades del mercado interno⁷.

Esta tarea de orientación de la producción que le compete al Estado, ha de ser complementada -en el discurso de Mason, que consideramos paradigmático para los primeros años de la década del 40- con la "protección de los elementos más débiles" dentro del proceso económico, a fin de lograr la "colaboración armónica" de los mismos⁸.

La reacción que esta política de manifiesto sesgo antiagrario genera en los sectores directamente afectados, es la prevista.

En primer lugar la S.R.A. está en una franca situación de confrontación con el poder político que arbitra medidas que puedan conspirar contra su esencial base de sustentación; desde esta entidad se cuestionan severamente estos gravámenes, fundamentalmente por tres tipos de razones: exageran la minuciosidad fiscal, atentan contra la seguridad de la propiedad y se oponen a la formación de capital.

En este mismo contexto se inscribe la posición de los criadores, nucleados en CARBAP, que -si bien apuntalan el impuesto al latifundio en tanto opere como medio que flexibilice el proceso de colonización y de acceso del productor a la tierra-, manifiestan reparos ante la nueva carga impositiva.

El control de la tierra productiva es fundante para las estrategias de acumulación de los grandes propietarios rurales, sobre todo en un momento en que la clase dominante agraria tradicional ve aminorado su peso territorial y reducida su influencia económica. En este marco es precisa la posición de reiterada confrontación de los grandes hacendados ante una iniciativa como la que nos ocupa, que pueda implicar algún tipo de fragmentación en los cauces y mecanismos de acumulación. La presión de esta política impositiva aparece, así, como una de las variables que da sustento a la estrategia de subdivisión ficticia de las grandes

⁷ Ibidem, p. 15

⁸ Ibidem, p. 15

unidades de producción (mas de 5.000 has.), propiciando el proceso de "desconcentración sin dispersión"⁹; proceso característico del período 1940-1960, durante el cual disminuyen las explotaciones de mas de 5.000 has. , pero no los latifundios ganaderos (1.000-5.000 has.), los que se erigen en el tipo de unidad de producción predominante al final del período de estancamiento agrario.

3. El impuesto al latifundio durante los años del régimen peronista

La progresividad impositiva se implanta por primera vez en la provincia de Buenos Aires en 1942 (ley nº 4834), instituyéndose entonces un adicional progresivo a la contribución territorial del 7 por mil veinte, el que debería gravar todo inmueble, o conjunto de ellos, de 10.000 o más has. ; la escala establecida varía entre el 6 por mil para inmuebles de extensión inferior a las 15.000 has. y el 14 por mil para aquellas que superaban las 30.000 has. de extensión. El ausentismo se grava por primera vez en la provincia, al incrementarse en ese caso la tasa correspondiente en un 2 por mil.

Este régimen es abiertamente profundizado a partir de 1947. En primer lugar, al derogarse la ley de 1942, y ser reemplazada por otra¹⁰, que establece un adicional progresivo no sobre los inmuebles de más de 10.000 has. , sino sobre aquellos superiores a las 5.000, elevando la tasa máxima al 16 por mil, por sobre el 14 hasta entonces vigente. En segundo lugar, al aprobarse, también en 1947, otra legislación por la cual el impuesto inmobiliario deja de ser proporcional (7 por mil) para aplicarse según una escala progresiva del 25 por mil para los fundos rurales, de acuerdo con su valuación.

El análisis de los efectos de la ley de 1942 permite sugerir al

⁹ BARSKY, Osvaldo y PUCCIARELLI, Alfredo. "Cambios en el tamaño y el régimen de tenencia de las explotaciones agropecuarias pampeanas", en: VV.AA. *El desarrollo agropecuario pampeano*, Bs.As., GEL, 1991.

¹⁰ Ley nº 5118, de febrero de 1947

governador Mercante, en 1946, la modificación de la misma, en tanto, si bien fueron alcanzados parcialmente los objetivos que se tuvieron en cuenta para crear un régimen impositivo sobre la base del poder de disponibilidad de grandes extensiones de tierra, "... la experiencia ha demostrado que frecuentemente se realizan divisiones o transferencias que no corresponden a la realidad y que permiten concluir, con todo fundamento, que solo tienen por objeto eludir o disminuir el gravamen"¹¹.

Ello exige -según el gobernador- una revisión de las bases adoptadas actualmente "... a fin de que se cumpla el propósito de combatir el latifundio"

La modificación propuesta complementa -profundizándolos- los fines que se persiguieron al dictarse la primitiva ley de 1942, al adecuar la presión tributaria a la capacidad contributiva de los habitantes de la provincia. En tal sentido, el proyecto presentado impone a todo inmueble o conjunto de inmuebles de 5.000 has. o de superficie excedente, de propiedad de una misma persona natural o jurídica, un impuesto anual que, como adicional al impuesto inmobiliario, se liquidará sobre el avalúo fiscal del catastro financiero vigente, en la siguiente forma:

Inmuebles hasta	10.000 has.	6%.
" "	15.000 has.	8%.
" "	20.000 has.	10%.
" "	25.000 has.	12%.
" "	30.000 has.	14%.
" de mas de	30.000 has.	16%. (art.1º)

Cuando el propietario de los inmuebles estuviese ausente del país, se aplicaría un adicional de 2% sobre la escala establecida; y a este efecto se consideran ausentes las personas que residan en el

¹¹ LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1946/47, t. III, 1ª sesión de prórroga de 12 de octubre de 1946, p.2104

exterior durante más de tres años, las sociedades anónimas y demás personas jurídicas con directorio o sede en el extranjero, aunque tengan administraciones locales (art. 2º).

Durante la discusión parlamentaria vuelven a plantearse problemáticas presentes ya en 1942. En primer lugar, se cuestiona el carácter fiscal del proyecto, aunque se lo revaloriza en tanto apunta -al menos formalmente- a debilitar el latifundio. Sobre todo desde la bancada radical se recuerda que han sido precisamente dos gobiernos radicales los que han llevado a la práctica el impuesto progresivo a la tierra: el de Entre Ríos, durante la gobernación del Dr. Echeverry, siendo Ministro de Hacienda Bernardino Horne, y en Córdoba, durante la administración del Dr. Sabattini, con la oposición de toda la oligarquía cordobesa; a la vez que se deja claramente explicitada la diferencia manifiesta respecto a los gobiernos de la provincia de Buenos Aires

“Esta provincia ha sido muchas veces gobernada por hombres que han sido instrumentos de la más cruda oligarquía latifundista y jamás se preocuparon de sacar recursos de donde correspondía, dejaban de lado el principalísimo de la tierra, gravaban en cambio el trabajo, el consumo, las industrias y servían así los intereses de los latifundistas y de su principal aliado: el imperialismo”¹².

Prima la idea de -si no liquidar- al menos limitar el latifundio, considerado como rémora para el progreso social y económico del medio rural.

En la instancia de discusión del proyecto, otro elemento emerge como central: el de las sociedades anónimas. Varios diputados aportan

¹² Ibidem, t. IV, 6ª sesión extraordinaria de 26 de diciembre de 1946, p. 3.791. Conceptos del diputado radical P. Migliaro.

elocuentes datos que dejarían demostrado el accionar especulativo de las mismas y el carácter "... peligroso y contrario al progreso y al principio de la división de la tierra que asume el latifundio explotado por sociedades anónimas"¹³.

Finalmente el proyecto en cuestión queda convertido en la ley nº 5118, a comienzos de 1947.

La reacción de la S.R.A. no se hace esperar; y uno de los primeros aspectos que emerge es la ineludible comparación entre los dos ámbitos productivos prevaletientes, el agrario y el industrial.

La entidad dirige una nota al gobierno de la provincia en la que, en principio, opina críticamente acerca de cual ha de ser la orientación correcta de la política oficial respecto al agró en general. Lejos de ser incompatibles o antagónicas, la producción agropecuaria y la industrial -dice la S.R.A.- se complementan; y la nueva etapa de la evolución económica -caracterizada por el progresivo desenvolvimiento fabril- debe ser contemplada con un sentido de integración, creando un ámbito en el cual la consolidación y prosperidad de la producción agropecuaria constituya la base indispensable para el desarrollo de la industria y del comercio.

Por tanto, la acción oficial debe tender a promover las condiciones favorables que aseguren el afianzamiento de las explotaciones agropecuarias; y ello supone la adopción de un conjunto de medidas armónicamente coordinadas dentro de un plan orgánico, que contemple las distintas fases del proceso de producción y distribución¹⁴. Se trata, como se advierte, del omnipresente argumento de la Sociedad Rural de que toda medida que afecte los ingresos del sector agrario, coadyuvan a la conformación cierta del caos económico

¹³ En este sentido, el diputado de la U.C.R., F. Liceaga, se refiere concretamente a S.A. Estancias Unidas del Sur y Comega, filiar de la sociedad exportadora de cereales Bunge y Born. En: *Ibidem*, p. 3.795

¹⁴ *Anales...* Año 1947

y social, en una coyuntura en la que el poder de las elites parecería tender a estructurarse de otra forma a la hasta aquí vigente.

En el memorial citado, los representantes de la S.R.A. se refieren tanto al impuesto adicional progresivo sobre inmuebles de mas de 5.000 has. (ley nº 5118) y fundamentalmente, al impuesto inmobiliario de 1947 (ley nº 5127) que -como antes mencionamos- deja de ser proporcional (7 por mil), para aplicarse según una escala progresiva de 25 por mil, según la valuación de las propiedades; disponiéndose además por decreto, el aumento de la valuación inmobiliaria en un 20%; esta ley de impuesto territorial -sancionada en 1947- deroga el régimen vigente, refundiendo los distintos gravámenes anteriores en una sola tasa de carácter progresivo que, partiendo del 6%, alcanza al 24%, recargando a las propiedades rurales con un adicional del 1%.; incremento al que se debe sumar el que resulta de elevar en un 20% las valuaciones vigentes en 1946.

Este conjunto de nuevos impuestos produce el consabido rechazo en el ámbito de la S.R.A. Fundamentalmente se objeta la falta de equidad, al disponer -por un lado- el aumento del 20% en todas las valuaciones fiscales, sin dar lugar a diferencias entre aquellas propiedades que se han valorizado, y las que han permanecido en su valor o se han depreciado, ya sea porque no las ha alcanzado el alza especulativa general o porque su valor como bien de trabajo y de producción ha disminuido; por otro lado, cuestionan el adicional del 1% sobre la contribución directa, que afecta exclusivamente a los predios rurales, quedando exentos los urbanos¹⁵. Estima también la S.R.A. que no existe un ordenamiento impositivo racional en la escala progresiva que se establece, en tanto no se concibe un impuesto territorial progresivo e indiscriminado sobre el valor del predio, que recaea directamente sobre el capital, sin tener en cuenta la capacidad rentística del bien, ni la

¹⁵ En el inciso b) del art. 1° de la ley de Impuesto inmobiliario se establece que los predios rurales pagarán las mismas tasas que los inmuebles edificados, con el incremento del 1% por categoría, según la valuación. LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1946/47, t. VI, Leyes sancionadas.

situación económica del propietario, alejándose así explícitamente del requisito esencial de la equidad.

A otros dos aspectos relevantes que tienen que ver con la situación global del sector agropecuario en este momento, se refiere la S.R.A. a partir de su fuerte crítica a la política impositiva. Por un lado, el propósito manifiesto del impuesto al latifundio -que para esta época sufre un nuevo incremento por la sanción de la ley nº 5118- de subdividir la tierra, hace que la corporación agraria profundice su apología de la gran propiedad y alerte sobre la necesidad de tener en cuenta condiciones propias de la economía rural del país, y más precisamente de la provincia de Buenos Aires, que exigen la existencia de la pequeña, la mediana y la gran propiedad, cada una de ellas con una función acotada dentro de la estructura técnica, económica y social de la producción agropecuaria. Por otro lado, estas imposiciones fiscales incidirán sobre la mediana y aún la pequeña propiedad, en tanto la economía de estos productores se verá ciertamente desarticulada, y podrá darse el caso paradójico -advierten- de que sean ellos los que se vean más fácilmente expuestos a una situación de ruina; mientras subsistirán los que, por tener fuertes inversiones en otras actividades, no requieran de la renta de sus propiedades y las posean más como reserva especulativa, que por el beneficio que pueda producirles la explotación de las mismas.

Desde la perspectiva de la S.R.A., la promoción de condiciones económicas favorables para el trabajo retributivo de la tierra, constituye el aliciente fundamental para la radicación del colono, si esto es lo que se persigue.

"Cuando una política social e impositiva agrava cada vez más la situación de los propietarios de la tierra y por otro lado se crean situaciones de privilegio para los que trabajan tierras ajenas, es fuerza reconocer que no será un incentivo la adquisición en propiedad de la tierra, que es la

A comienzos de 1947 la S.R.A. hace llegar a los legisladores de la provincia de Buenos Aires un memorandum, nuevamente, en relación a los preocupantes incrementos impositivos. De los aspectos allí consignados aislamos dos de ellos, por considerarlos de relevancia para la caracterización de este sector de grandes terratenientes, ante un explícito proceso de canalización de ingresos -por parte del Estado- hacia el ámbito industrial:

En primer lugar se afirma que la ganadería no puede soportar ningún aumento sobre los actuales gravámenes a la propiedad raíz. El régimen impositivo en vigor encierra disposiciones que pesan indebidamente sobre la actividad agropecuaria y que han de ser corregidos: la tasa diferencial que grava en 1% mas a la propiedad rural, atacando a una fuente de producción básica para el país; el adicional, establecido sobre una base sumamente baja, que no contempla la unidad económica mínima para una explotación eficiente, que permita el mínimo costo; el adicional llamado "al latifundio", que profundiza el inconveniente anterior; y, por último, el gravamen a la edificación rural denominada suntuaria, que conspira contra el progreso de la campaña.

En segundo lugar, se alude a la desproporción existente entre los gravámenes que pesan sobre el agro y sobre la actividad industrial. Comparado el impuesto a la propiedad raíz con el capital invertido en industria y ganadería, respectivamente, resulta gravado el capital ganadero en un 50% mas que el industrial. En este sentido ha de tenerse en cuenta, según los grandes propietarios, los diferentes rendimientos de una y otra inversión; mientras la ganadería produce normalmente rendimientos de un 3% anual sobre el capital invertido, la producción

¹⁶ *Anales...* Año 1947, pp.63-64. Es explícita la objeción de la corporación tanto a la tendencia a subdividir la tierra vía el ajuste impositivo, como respecto a la nueva política en torno a los arrendamientos rurales que, habiéndose iniciado también a comienzos de la década de 1940, se profundiza ahora.

industrial rinde mas de tres veces ese porcentaje; y aún más evidente resulta esa desproporción si se la compara con el valor bruto de una y otra producción: de ese cotejo resulta que la ganadería está gravada cuatro veces más que la industria¹⁷.

La entidad insiste en el carácter confiscatorio de las tasas. engendrador de situaciones de desigualdad que violan por sí mismas las garantías constitucionales. En este contexto, la S.R.A. presenta a la Cámara de Diputados una "Síntesis de las observaciones a que da lugar el nuevo régimen impositivo de la Provincia". Y allí se explicitan varios aspectos interesantes que son dignos de mención, en función de su aporte para una aproximación cada vez más cercana al conocimiento de las formas de actuación y de organización de sus intereses, por parte de los grupos económicamente dominantes. Se presentan muchos casos, aún en propiedades medianas, en que el gravamen insume mas de la mitad de la renta que "razonablemente" puede dar una explotación agropecuaria; en el supuesto de bienes arrendados, hay ocasiones comprobadas en que los impuestos exceden el monto del arriendo, no pudiendo modificarse éste en función de las normas legales vigentes al respecto; los gravámenes excesivos -antes que provocar la subdivisión de la tierra- causarán una drástica disminución de los gastos y consumos que, a su vez, son fuente de ingresos fiscales más justos que el impuesto territorial; como consecuencia de este estado de cosas, se han de desvirtuar los propósitos enunciados por el Poder Ejecutivo Nacional con motivo del Plan Quinquenal, tendientes a lograr la explotación racional de la tierra, el arraigo del campesino y el aumento de la producción. Al disminuir el interés por las explotaciones rurales -concluye la S.R.A.- faltará materia prima para la industria, se impondrá la necesidad de importar artículos de primera necesidad que hasta ahora

¹⁷ S.R.A. *La Sociedad Rural Argentina ante los impuestos a la tierra en la provincia de Buenos Aires*. Bs.As., 1948, pp. 8-9. Se incluyen cuadros que se refieren -comparativamente- al monto de las inversiones en la industria y en la ganadería, a los gravámenes impuestos a ambas actividades, y al valor bruto de la producción respectiva.

el país produce, se perjudicarán los trabajadores manuales, y la provincia correrá el riesgo de perder la posición preeminente que ocupa en el concierto nacional¹⁸.

A todo esta situación de malestar se agrega el hecho de que el Código Fiscal y las leyes impositivas para 1948 se sancionan a libro cerrado y sin que mediaran despachos de Comisión. Ello engendra una nueva y reiterada respuesta de la S.R.A., centrada en un explícito rechazo al régimen tributario establecido sobre la propiedad raíz: "...es fácil prever la trascendencia que tendrán estos impuestos sobre la producción rural, si se tiene presente el proceso de liquidación de establecimientos, reducción de siembras, emigración de pobladores y paralización de compras, registrado desde la vigencia de las leyes 5127 y 5118"¹⁹.

Se grava la tierra, teniendo en cuenta su extensión o su valor, midiendo, por tanto, la contribución según el capital y no de acuerdo con la renta; no se reconoce ni la productividad del suelo, ni el trabajo o capital invertido en su explotación; alejándose así de "aquellos principios financieros fundamentales de la igualdad y la uniformidad de las cargas y de su proporcionalidad con la capacidad contributiva"²⁰.

Sin duda, la incidencia de la presión impositiva es fuerte para los grandes propietarios rurales -sobre todo a partir de 1947-, en tanto reiteradamente se la indica como impedimento decisivo para el desempeño de las estrategias empresariales básicas. Los intereses vinculados a la S.R.A. requieren un tratamiento -si no explícitamente preferencial- al menos equitativo, con el objetivo de evitar situaciones como las que se estarían dando actualmente en la provincia de Buenos

¹⁸ Ibidem, p. 26-28

¹⁹ Ibidem, p.31. Nota enviada por la entidad al presidente de la Cámara de Diputados de la provincia

²⁰ MARTINEZ DE HOZ, Alfredo. "El latifundio y el impuesto progresivo a la tierra", en: *Demos*, junio 1949, p.6

Aires, donde el promedio de arrendamientos por hectárea ha descendido de \$ 30 en 1929 a \$ 19 en 1944, al mismo tiempo que las contribuciones sobre la propiedad raíz se elevaron, en el mismo período, de un máximo de 8%. que, en ciertos casos, quintuplica esa cifra²¹.

"Debe... rectificarse esta política fiscal particularmente severa con los capitales agropecuarios. No es justo que la propiedad inmueble aporte mas del 50% de las recaudaciones impositivas locales, ni que el valor bruto de la producción agropecuaria esté gravado cuatro veces más que el de las otras industrias, como sucede con el régimen actual. En la práctica se da el caso que la industria, esté concentrada o no en grandes consorcios o determinado número de personas, tiene un tratamiento preferencial sin distinguir respecto a tales circunstancias"²²

Expuestas las objeciones en torno a la política fiscal implementada, la S.R.A. propone "soluciones aconsejables" para coordinar los apremios fiscales con los intereses propios. Los siguientes son los más relevantes:

1.- Reducción de los impuestos territoriales a una tasa única, proporcional y uniforme, de monto reducido, como estrictamente ha de ser un gravamen de esta índole.

2.- Creación de un adicional basado en el "rendimiento presunto" de cada inmueble, de modo que la tasa afecte solo una parte de la renta bruta que puede producir el campo mediante su explotación adecuada

²¹ S.R.A. *La Sociedad Rural Argentina...* ob. cit., p.57

²² *Ibidem*, p. 45. Memorandum dirigido por la S.R.A. al presidente del Banco Central de la Provincia, Dr. Jauretche.

y racional.

3.- Mayor participación de la provincia en los impuestos federales que ingresan como resultado de la actividad económica desarrollada en su jurisdicción, y en los fondos recaudados por el desnivel de precios de la producción agropecuaria y las diferencias de cambio.

En este contexto, se inserta un conjunto de "casos demostrativos" de la incidencia de los nuevos impuestos, que corroboran empíricamente las argumentaciones esgrimidas²³.

No obstante esta manifiesta presencia de la S.R.A. ante los poderes públicos, el proceso sigue su curso con la misma orientación original. Prueba de ello es que la ley nº 5246 de Código Fiscal (1948) establece, en cuanto al impuesto inmobiliario, que el monto será establecido en la ley impositiva anual mediante una escala progresiva aplicada sobre la valuación fiscal de los inmuebles (art.80); pero también dispone que toda explotación de 5.000 has. o de superficie excedente, propiedad de una misma persona natural o jurídica, será gravada, además, con un impuesto adicional, el que será pagado de acuerdo con una escala progresiva según la valuación fiscal (art.82); y por último - para lo que aquí nos interesa- se estipula que las sociedades anónimas y en comandita por acciones pagarán el impuesto y el adicional establecidos, con un recargo especial²⁴.

Lo sancionado por la Legislatura provincial se aleja, indudablemente, de lo sugerido por la S.R.A., tanto en lo que hace al monto del impuesto inmobiliario como respecto al adicional. En el primer

²³ Ibidem, p. 48-53. En los "casos demostrativos" de la magnitud de los nuevos impuestos, se consignan -para cada una de las situaciones expuestas- la superficie de la explotación, su valuación, las ganancias obtenidas en 1946/47, y lo que han insumido los impuestos territoriales en esos mismos años.

²⁴ PROVINCIA DE BUENOS AIRES. MINISTERIO DE HACIENDA, ECONOMIA Y PREVISIÓN. Código fiscal y decreto reglamentario. Ley impositiva para 1948 y decreto reglamentario. La Plata, 1948, p.9. Ver aquí las escalas respectivas establecidas para el impuesto a los inmuebles y para el adicional.

caso se confirman tasas idénticas a las vigentes en 1947 por la tan cuestionada ley nº 5127; y en el segundo caso, también siguen en pie los valores oportunamente estipulados por la ley nº 5118, igualmente cuestionada por aquella corporación.

Promediando 1948, nuevamente la S.R.A. sale al cruce con motivo del proyecto de leyes fiscales para 1949, reiterando el tono y el contenido de sus objeciones: carencia de equidad de los gravámenes que afectan a la actividad agraria, por una parte, y a la industria, comercio y finanzas, por otra:

"...según las estadísticas oficiales de la Provincia de Bs.As., correspondientes a 1947, la renta bruta de la ganadería alcanza a \$ 1.100.000 y la de la agricultura \$ 1.670.000. Sobre el total de 2.770.000, el impuesto es de 137.000 \$, o sea el 5%. En las demás actividades (en que la industria figura con \$ 1.775.000 y el comercio con \$ 2.125.000), sobre 4.883.000 de renta bruta, el impuesto es de 146.300, o sea el 3%. Paga 5% la ganadería y la agricultura y 3% las demás."²⁵

En la relación entre el gobierno peronista y la otra entidad agraria de grandes propietarios -CARBAP-, hubo sin duda un inicial apoyo de ésta al programa de gobierno, prueba de lo cual es la designación del entonces presidente de CRA, Nemesio de Olariaga, como director de uno de los organismos más significativos en relación con la comercialización de la producción agropecuaria y con la estrategia de canalizar recursos del ámbito agrario al industrial, cual es el IAPI. Pero ya a comienzos de 1947, de Olariaga renuncia a ese cargo, ante el ineludible deber de "reintegrarme a las filas de mi gremio rural", en el contexto de una situación crítica para el campo y para el productor rural:

²⁵ Anales... Año 1948, p.62

"...al agricultor apenas se le reconoce el derecho a cubrir en su mínima expresión los costos de producción... impidiéndole que haga las reservas necesarias para renovar sus herramientas y maquinarias, lo que lo obligará a apelar al crédito oficial que lo mantendrá en permanente situación de deudas, sin derecho alguno a obtener algún día su independencia económica... No existe de parte de los órganos pertinentes del gobierno, una política agraria sensata y justa"²⁶.

Con la profundización de la presión impositiva a partir de 1947, las relaciones entre el Estado y CARBAP se resienten abiertamente. El aumento del gravamen sobre la contribución territorial que se sanciona en 1947²⁷, hace que el beneficio neto de la propiedad rural en la provincia se transfiera en gran parte -según CARBAP- al Estado. La escala variable -de acuerdo al monto de la valuación- hace que la mayoría de las tierras explotadas en forma de establecimientos agropecuarios, rindan al fisco un 50% sobre la utilidad promedio que pueden producir normalmente, con el beneficio para el Estado en tanto su cobro es compulsivo y anticipado, e independiente de que existan o no contingencias o imponderables que afecten la producción.

Ante este panorama, queda al propietario la "seguridad" de ser dueño de la tierra, cuando en la realidad tiene que pagar por ella un arrendamiento, "... pues no es otra cosa que un arrendamiento moderado, el impuesto a que se ha llegado en esta nueva elevación impositiva... Hoy en día es un mal negocio hacerse propietario porque el éxito del mismo lo absorbería el fisco"²⁸

²⁶ Buenos Aires y La Pampa. Abril de 1947, pp. 8 y 45

²⁷ Referencia a la ley n° 5127

²⁸ Buenos Aires y.... Marzo-abril de 1947, p. 7 y diciembre de 1947, p.9

CARBAP expone en varios artículos de su órgano de expresión, Buenos Aires y La Pampa, las distintas instancias de un proceso que inevitablemente afectará al ámbito rural: descapitalización de los productores, consecuente modificación del ritmo de producción, y agravamiento del problema de la despoblación rural.

Y la entidad aporta también -como lo hiciera la S.R.A.- el análisis de "casos típicos", con el propósito de demostrar la elevación exagerada de la carga impositiva, fundamentalmente a partir de la ley nº 5127 de 1947²⁹.

Es manifiesta la similitud de argumentaciones de S.R.A. y de CARBAP, lo que sin duda habla de una declinación de sus posturas otrora casi irreconciliables -a partir de la relación de confrontación entre criadores e invernadores- en favor de una posición más armónica, especialmente convergente en un aspecto: el distanciamiento cada vez mayor respecto al Estado, al menos en una primera etapa del gobierno peronista.

El año 1956 marca el fin del impuesto al latifundio, vigente desde 1943 en la provincia de Bs.As. La Intervención Federal da un decreto-ley modificando, para 1957, el régimen de impuesto inmobiliario.

La novedad más relevante del nuevo sistema tributario es la "desaparición del impuesto mal llamado al latifundio", para ser sustituido por una sobretasa vinculada al valor de los inmuebles pertenecientes a cada contribuyente. Este gravamen se inicia para los propietarios de tierras rurales cuya valuación oficial sobrepase de \$ 500.000, con una tasa de 2%. ; llegando el impuesto a representar el 13% para valuaciones que excedan de los \$ 10.000³⁰.

El impuesto sigue siendo bastante gravoso -en opinión de la

²⁹ En la presentación de estos "casos típicos" se aporta la valuación de distintas propiedades en 1946 y 1947, y el monto de lo abonado en concepto de impuesto territorial, registrándose aumentos que van desde el 40% al 100%. En: Buenos Aires y., diciembre 1947, p.50

³⁰ En 1947/48 los porcentajes mínimo y máximo eran de 7% y 25% respectivamente.

S.R.A. - para los propietarios, pero representa una notable mejora sobre la modalidad anterior, por la que se regulaba el tributo en función de la cantidad de hectáreas pertenecientes a cada propietario; además, las nuevas normas prevén la situación de aquellos que no pueden recuperar la tenencia de sus tierras por hallarse los ocupantes acogidos al beneficio de las leyes de emergencia sobre arrendamientos rurales. En tal caso, la ley admite una quita en los gravámenes para que éstos no insuman más de un tercio de la renta producida por la explotación.

"Nos congratulamos -expresa la S.R.A.- de que el gobierno de la provincia de Bs.As. haya sabido responder con tanta sensibilidad al clamor de los pobladores rurales que desde hace ya muchos años vienen siendo las víctimas elegidas por todos los regímenes para atacar su trabajo con fuertes gabelas que luego se invierten en la prestación de servicios públicos destinados a mejorar la situación de los pobladores urbanos. Parece que ha llegado la hora, por fin, de que el campo deje de ser tributario de la ciudad"³¹.

En 1942/43 las críticas y cuestionamientos de la S.R.A. a la política impositiva que afecta a la gran propiedad, se afirman fundamentalmente sobre la base de alusiones retóricas constantes al rol histórico del latifundio. En 1947/48, si bien hay una manifiesta defensa de la función de la gran propiedad dentro de la estructura productiva agropecuaria, el énfasis más fuerte se pone sobre la necesidad de equidad impositiva entre el sector agrario y el industrial, en un contexto signado por la profundización del proceso de canalización de ingresos de un ámbito productivo al otro.

En lo que respecta a CARBAP, la entidad transita desde una

³¹ *Anales...* Año 1956, p.409

aceptación -aunque con serios reparos- de la carga impositiva en la primera parte de la década del 40, a una posición crítica, apuntando los cuestionamientos al evidente sesgo antiagrario de la política estatal, que conspira contra la obtención de una alta racionalidad productiva.

4. Consideraciones finales

El impuesto al latifundio durante la década de 1940 en la provincia de Buenos Aires apunta -según el momento- a propósitos implícitos diferentes pero complementarios.

La iniciativa surgida a comienzos de la década se orienta explícitamente a la superación de conflictos en el ámbito rural entre propietarios y arrendatarios; enfrentamientos derivados de un proceso de transformación en el sistema productivo que culmina con la reducción de las áreas de explotación de los arrendatarios, desalojos y desempleo.

Hay una fuerte insistencia -desde el Estado- sobre el potencial riesgo del surgimiento de una cuestión social en el campo, y sobre el imperativo de neutralizarla a tiempo.

En este contexto, el debilitamiento del latifundio, la colonización y la entrega de tierra en propiedad a quien la trabaja, adquieren centralidad en el discurso oficial, aunque la brecha entre lo enunciado formalmente y las reales posibilidades de ejecución, son ineludiblemente amplias. Así, en lo que hace concretamente al impuesto al latifundio -no obstante el manifiesto fin expuesto desde el Estado provincial-, no hay iniciativas posteriores pertinentes que encauzaran los fondos recaudados hacia la adquisición de tierras por el Estado, para su distribución entre los productores directos.

Sin embargo, la formulación e implementación de esta política -como también de otras destinadas al agro- aparece, en principio, como un proceso extraño e inusual, en tanto proviene del seno de un gobierno de corte netamente conservador. La consideración del contexto más global permite estructurar un marco explicativo congruente. Dos procesos, interrelacionados, convergen en este período: en primer

término, la disgregación del modelo agroexportador, que se profundiza a comienzos de la década del 40 por las condiciones emergentes del nuevo paradigma internacional, y que implica la agudización de la crisis de hegemonía que mantenía el sector de la oligarquía agraria tradicional; en segundo término, el constante crecimiento del proceso de industrialización, que sustenta ya una estructura más diversificada y orientada al mercado interno. Consecuencia de la convergencia de ambos procesos, es el surgimiento de una estructura social más compleja que supone confrontaciones, no ya solo entre grandes propietarios y sectores rurales subordinados, sino también en el propio seno de la clase dominante, entre la fracción de la clase agraria tradicional y aquella que sustenta ya una composición más diversificada.

Ante la complejización de la estructura económica y social, el Estado ya no sólo se orienta hacia la creación de las condiciones materiales generales de la producción, sino también a la determinación y mantenimiento del sistema legal dentro del cual se dan las relaciones sociales, y la regulación de los conflictos -en este caso- entre propietarios y trabajadores rurales. Es este el marco en el cual se ubica la cuestión social, tan reiterada en el discurso oficial como fundamento de la política impositiva que grava al latifundio.

También se advierten -no sólo en el caso del impuesto sino además en la política de arrendamientos rurales, que no casualmente comienza a despuntar también en este período-³² formas específicas de intervención del Estado en la economía, a través de las cuales éste mediatiza su acción en pos de los intereses de la clase dominante; una clase dominante diversificada y complejizada, que ya no se reconoce por la hegemonía total de la oligarquía terrateniente tradicional, y que

³² LAZZARO, Silvia. "Estado y arrendamientos rurales en los años 50". La Plata, en: *Ciclos en la Historia, la Economía, y la Sociedad*, Bs.As., Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social-Facultad de Ciencias Económicas-U.B.A., año VIII, nº 12, 1997, pp. 145-177

por esta razón requiere una mayor injerencia del Estado en la asignación de los recursos.

Durante el período del gobierno peronista -fundamentalmente hasta 1949- se asiste a la implementación de una política impositiva más gravosa sobre la gran propiedad; proceso que se inscribe en el marco de la profundización de una tendencia más global que apunta a la traslación de ingresos del sector agropecuario al industrial y a una distribución menos regresiva del ingreso. Monopolio del comercio exterior, manejo de la política cambiaria, política de precios agropecuarios, de arrendamientos y presión impositiva sobre las grandes propiedades, son factores que producen modificaciones relevantes en la distribución del ingreso del sector rural y logran efectivizar la transferencia al ámbito industrial, la que se basa, fundamentalmente, en la apropiación -por parte del Estado- de gran parte de la renta diferencial, antes enteramente en manos de los terratenientes. En efecto, el gobierno se halla ante la exigencia de profundizar el proceso industrial sustitutivo de importaciones que, hasta ese momento, se había desarrollado casi de manera espontánea; y para la obtención de este logro, la tradicional base agroexportadora y el margen de maniobra que propiciaba la renta agraria, eran factores esenciales, a lo que se suma la base industrial ya existente y un mercado interno relativamente significativo.

Desde los sectores corporativos más directamente comprometidos con las grandes unidades de producción, la constante es la reacción opositora y de confrontación ante las medidas impositivas de claro sesgo confiscatorio, según su perspectiva. Las argumentaciones refutan invariablemente la política impositiva a la gran propiedad, en cuanto desarticuladora de la racional organización de las explotaciones rurales y engendradora de situaciones de serio riesgo para la seguridad de la propiedad.

Durante el gobierno peronista, los reclamos de S.R.A. -en el ámbito específico de la problemática impositiva- se orientan a cuestionar los mecanismos de control del Estado y su tendencia a subestimar el rol central de la actividad agropecuaria en el contexto global de la economía

y a fomentar el desequilibrio entre la ciudad y el campo.

En el caso de CARBAP, cuya posición frente a la política agraria peronista es, sobre todo a partir de 1947, de corte crítico y opositor, endilga al Estado la responsabilidad de quitar una base de sustentación racional a la producción agropecuaria, a través de imposiciones territoriales confiscatorias.

En un marco general que tiende -sobre todo a partir del Primer Plan Quinquenal- a la diversificación de la producción, a fin de responder a las demandas del mercado interno y de las industrias que se estaban desarrollando, los grandes terratenientes esgrimen la necesidad de la permanencia de la gran propiedad, y ello por dos razones centrales: porque responde a los requerimientos propios de la explotación agropecuaria tradicional, y porque de ninguna manera se erige en un obstáculo serio para cualquier proyecto de diversificación productiva que se intente.

A través del tratamiento del material empírico relacionado directamente con S.R.A. y con CARBAP, se comprueba que a partir de 1949 cesan prácticamente las quejas virulentas de los propietarios en torno al gravamen territorial, y no precisamente porque éste haya sido anulado o atenuado en sus alcances. Ello se articula con el viraje que el gobierno realiza respecto a la política agraria global, entre 1949 y 1955, ante la exigencia de lograr un aumento de la producción agropecuaria que posibilite enfrentar la crisis del sector externo.

Tanto el Plan Económico de 1952 como el Segundo Plan Quinquenal dejan plenamente de manifiesto la predisposición estatal favorable hacia el sector agrario.

Las tensiones entre el gobierno de Perón y los sectores más concentrados del agro se mantienen vigentes en tanto aquel conforma y profundiza una política de castigo para el ámbito rural; pero la relación se revierte, en parte se recompone, y aún se torna parcialmente colaboracionista, cuando el gobierno replantea paulatinamente su política de apoyo casi unilateral a la industria, y vuelve a sustentar al sector agropecuario.