

Sobre el impuesto inmobiliario rural. ¿Qué papel juega en el proceso de concentración productiva de la agricultura pampeana? (1999-2014)

*On rural property tax. What role does it play in the process of
agricultural production concentration in the pampas? (1999-2014)*

FERNANDEZ, D.A.

fernandez2diego@yahoo.com.ar

Resumen

La producción agrícola pampeana (de los principales granos de exportación) ha experimentado en los últimos 25 años un fuerte proceso de concentración económica. El mismo está explicado fundamentalmente por las diferencias que existen en cuanto a la magnitud de la superficie de trabajo que operan distintos actores, lo que genera que algunos puedan obtener economías de escala que les posibilitan disputar con mejores chances el mercado de arriendo de tierras. Por otra parte, existen factores condicionantes que han contribuido a este desarrollo. Los principales pueden dividirse entre aquellos que hacen a los cambios tecnológicos y los que tienen su base en las políticas públicas. El accionar del Estado, sea por acción u omisión, juega un rol clave en la forma que adquiere la estructura socioeconómica regional. En este artículo se propone contabilizar el peso del impuesto inmobiliario rural, ítem por regla general ausente en los estudios económicos que tratan el tema. Se procederá construyendo las series (1999-2014) para las provincias pampeanas (Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe), para luego discutir su evolución (incluyendo la comparación entre ellas) y utilizarlas como insumo para evaluar su impacto en los márgenes de distintos tipos de productores rurales. En este apartado asimismo se incluye una reflexión sobre en qué medida el tributo efectivamente tiene la progresividad con la que está legislado.

Palabras clave: impuestos – concentración económica - soja

Introducción

El presente trabajo se propone incorporar a un análisis sobre la naturaleza y causas del proceso de concentración en la agricultura pampeana (AUTOR) el ítem correspondiente al *impuesto inmobiliario rural* (que, a diferencia de los derechos de exportación, el IVA y el 'a las ganancias' –o el monotributo–, es legislado y facturado por los Estados Provinciales)¹. Este componente de las ecuaciones de costo/beneficio por lo general está ausente en las fuentes de información más empleadas (el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y revistas especializadas como *Márgenes Agropecuarios* o *Agromercado*), tal vez por lo complejo que resulta establecer una valuación específica en un tributo que se caracteriza por la dispersión de valores y por el hecho de estar vinculado al total de superficie poseída por un titular y por ende variar según ese aspecto, desconectado (con justicia o no, se volverá sobre esto) de la rentabilidad por hectárea.

Esta forma de proceder considera las reflexiones de Oszlak & O'Donnell (1981) sobre el desarrollo de lo que es una política

¹Ver Molinatti (2011) para una historia detallada de esta materia desde el siglo XIX; y Martínez Dougnac & Azcuy Ameghino (2010) para una reflexión sobre los conflictos que suscita la actual estructura tributaria.

Summary

Agricultural production in the Pampas has experienced a strong process of economic concentration in the last 25 years. This process is largely explained by the differences between stakeholders in the area magnitude that they operate. As a result of these differences, some may achieve economies of scale that enable them to compete with better chances in the land rental market. Moreover, there are conditioning factors that have contributed to this development. The main ones can be divided into those that derive from technological change and those that are based on public policy. The State, whether by action or omission, plays a key role in this process. This article intends to account for the weight of the rural property tax, an item usually absent in the economic studies that address the issue. We will proceed by building data series (1999-2014) for the Pampas provinces (Buenos Aires, Cordoba, Entre Rios and Santa Fe), and then discuss their evolution (including the comparison between them) and use them as input to assess their impact on the income of different types of "farms". This section also reflects on the extent to which the tax is effectively charged with the progressiveness established in the legislation.

Keywords: taxes – economic concentration - soybeans

pública. Partiendo de una definición sumarisima como la que utilizan Meny & Thoenig (1992, p. 89) para introducir la parte conceptual de su análisis, en la que "una política [-policy-] pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental [...] se dice que un gobierno... realiza un conjunto de intervenciones, que elige hacer o no hacer ciertas cosas en un campo específico... Es en este último sentido en el que cabe hablar claramente de política pública; es decir, de los actos y de los «no actos comprometidos» de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia"; se puede pasar a una comprensión de su "ciclo vital", la forma en la cual cuestiones son problematizadas, ingresan en la agenda estatal y el mismo actúa para su resolución². Actuación –y esto es más a lo que se apunta aquí– que genera efectos en múltiples campos. La *política fiscal* es una particularmente importante, dado que captura directamente ingresos y rentabilidades en una sociedad en cuyo basamento está un modo de producción (relaciones económicas) que fun-

² "Una política estatal es esa toma de posición que intenta –o, más precisamente, dice intentar– alguna forma de resolución de la cuestión". Oszlak & O'Donnell (1981, p. 112).

ciona en pos de obtenerlos (mayoritariamente). Así, a la vez que se cumple el objetivo declarado de la acción pública (proveer de recursos a la administración del Estado), se pueden moldear diversos aspectos del funcionamiento social. Una ejemplificación clásica en el sector agropecuario pampeano es el recordado intento de aplicación del impuesto a la renta potencial de la tierra, mediante el cual se proponía no sólo recaudar sino generar un incentivo al incremento de la incorporación de tecnología y de la productividad (Giberti, 1969). En este trabajo se analizan varias tensiones en este mismo sentido: con la meta más global de comprender la dinámica del proceso de concentración económica, se analiza el impacto de un tributo que está instrumentado de tal forma en que el que es propietario de una mayor superficie paga cantidades más que proporcionales (fue legislado con alguna progresividad).

Materiales y Métodos

Buenos Aires

La base de información de este distrito es la más completa, presentando la recaudación del impuesto inmobiliario rural desagregada desde el año 1999. La fuente es la Dirección Provincial de Presupuesto (DPP), división de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Provincia (que a su vez trabaja sobre información suministrada por la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires, ARBA). Los valores, expuestos en la figura 1 están en pesos corrientes. La figura 2, por su parte, muestra la evolución en términos reales de la recaudación, lo que requiere el explicitar el índice utilizado para deflactar la serie, habida cuenta de la ruinosa situación del INDEC y, en particular, de su índice de precios al consumidor (IPC). El procedimiento seguido ha sido el que puede encontrarse en los informes de coyuntura económica de GERES (2015): hasta enero de 2007 se considera el dato del IPC-GBA del INDEC, y a posteriori de ese momento de quiebre se considera el promedio del IPC de San Luis (para todo el período 2007-2014), el IPC de la provincia de Santa Fe (para el lapso 2007/julio 2011 –momento en que la dirección provincial de estadísticas litoraleña deja de ser autónoma y comienza a enviar la información que recopila al INDEC para que allí sea “procesada”), el IPC de la C.A.B.A. (desde setiembre de 2012, cuando se creó) y el promedio de consultoras privadas.

Se procederá en la sección 3 a realizar la imputación que permita cuantificar en qué medida la política tributaria provincial modifica los márgenes relativos de empresas de distinto tamaño. Para llegar a esa instancia se propone recorrer un camino de incorporación de datos, lo que permite exponer de forma más pormenorizada la información, dejando aclarados ciertos interrogantes intermedios, como ser: ¿En qué medida participan de la carga tributaria sobre la renta agraria los Estados provinciales? ¿Existen diferencias entre Provincias en cuanto a los gravámenes? ¿Cómo es la real relación tributación/valor del suelo?

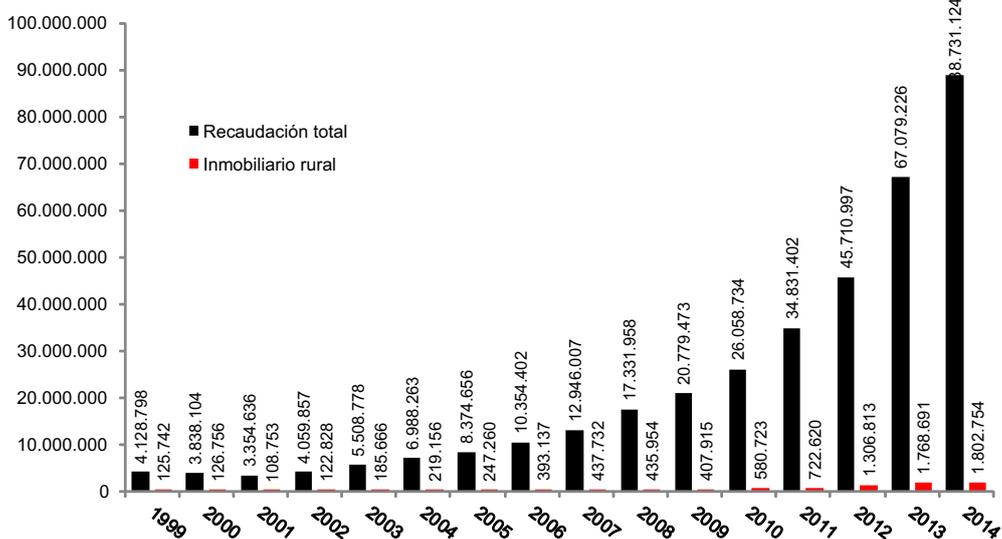
Se comienza por una sección metodológica, explicando la construcción de las series (1999-2014) para las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba.

Se aprecia que la recaudación provincial ha crecido bien por encima del nivel general de precios... cosa que también ha hecho el componente referido al impuesto inmobiliario rural. Sin embargo, resulta notable cómo:

A) La recaudación obtenida vía inmobiliario rural crece en términos reales considerablemente *menos* que la total, con lo que pasa a significar una fracción relativamente menos importante en el conjunto de los recursos tributarios provinciales. Si inmediatamente antes de caer la *convertibilidad* representaba una ya de por sí módica participación del 3,3% del total tributado ante ARBA, en el final de la serie (2014) la misma había caído al 2,0%.

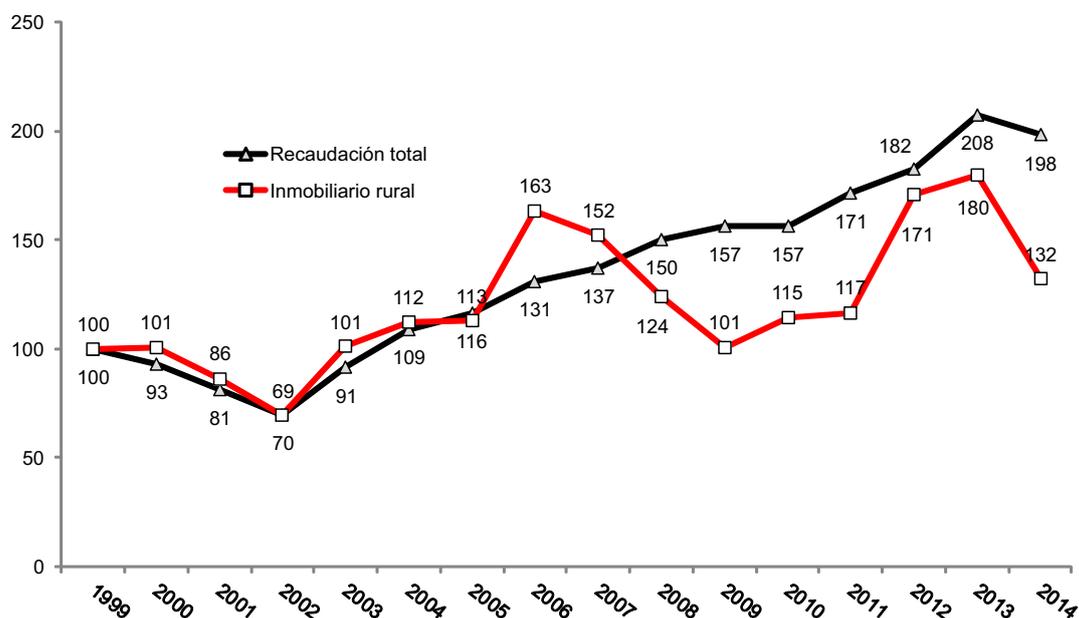
B) Si bien con tendencia creciente, la evolución de la recaudación es sinuosa, afectada al alza por los llamados “revalúos” fiscales: en 2003, 2006 y 2012 la masa de ingresos por este concepto aumenta respectivamente 32, 50 y 53 puntos reales. Se verifica no obstante que en presencia de un contexto inflacionario la ganancia del Estado no se sostiene en el tiempo sino que se licúa con los años. La falta de mecanismos de actualización de la base tributaria hace que sea este un impuesto muy fluctuante. La misma resulta así basada fundamentalmente no en impuestos a la riqueza o *patrimoniales* que iluminarían el rostro de Thomas Piketty (2014), sino en aquellos a la *actividad* económica.

Figura 1: Recaudación impositiva de la provincia de Buenos Aires, total y la correspondiente al inmobiliario rural (000 pesos). Anual, 1999-2014.



Fuente: elaboración propia en base a DPP.

Figura 2: Recaudación impositiva de la provincia de Buenos Aires, total y la correspondiente al inmobiliario rural en términos reales (1999=100). Anual, 1999-2014.



Fuente: elaboración propia en base a DPP.

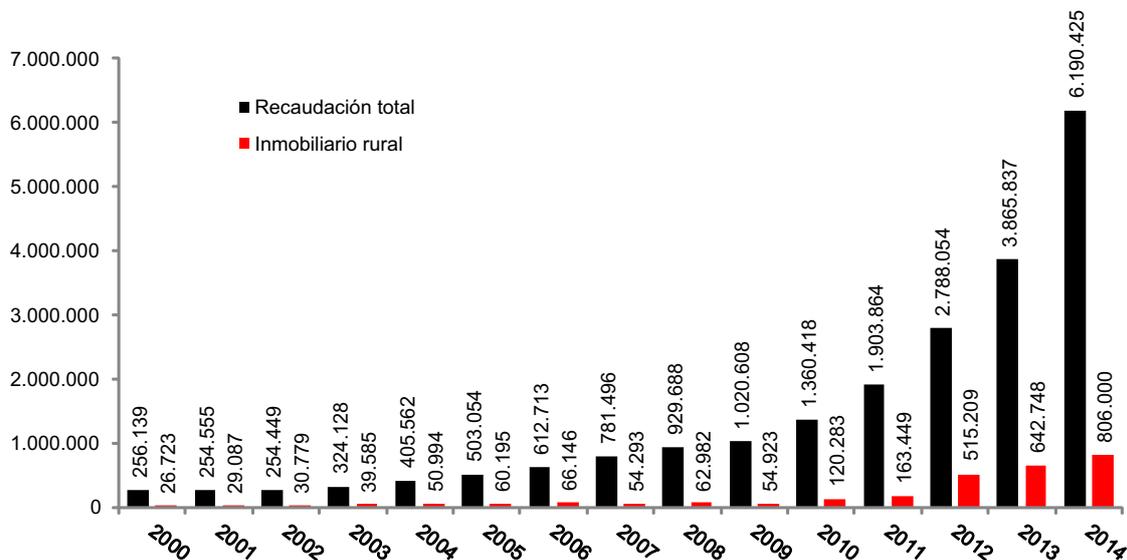
Reproduciendo en este sentido la estructura tributaria del Estado Nacional, el sistema es de carácter regresivo y ajusta automáticamente al nivel de precios dado que se recauda mediante a alcuotas que tienen por referencia de forma más o menos directa al valor de venta de los bienes (en el caso provincial, el grueso de la recaudación es obtenido mediante el impuesto a los *ingresos brutos* –suman el 76% de la masa tributaria de 2014, porcentaje que se eleva al 83% si se adiciona la recaudación por diversos *sellados*).

Entre Ríos

Para la provincia de Entre Ríos también se pudo contar con una base de datos relativamente completa, empleando información

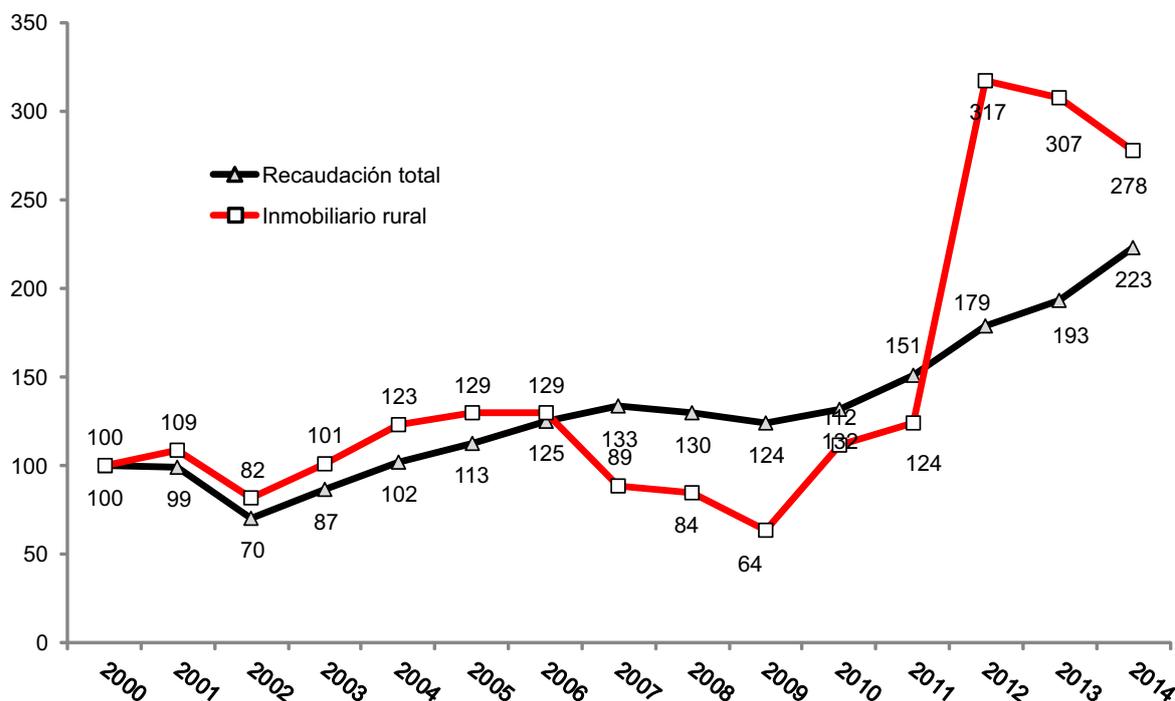
de la *Administradora Tributaria de Entre Ríos (ATER)*. La misma adolece de un acotado problema de agregación: en el período 2000-2002 se informa el monto total recaudado por el impuesto inmobiliario, sin diferenciar si el mismo proviene de patrimonio rural o urbano. En estos años la recaudación no varió de forma muy significativa, y se puede constatar que entre 2003 y 2005 los dos componentes (ya si desagregados) mantuvieron sus participaciones relativas en el total del inmobiliario. Sumando estos dos hechos se procede a realizar una aproximación para los datos faltantes considerando la media de las proporciones en el segundo subperíodo aludido para el primero. El nivel absoluto y relativo de la recaudación se expone en las figuras 3 y 4, construidas de forma idéntica a las 1 y 2.

Figura 3: Recaudación impositiva de la provincia de Entre Ríos, total y la correspondiente al inmobiliario rural (000 pesos). Anual, 1999-2014.



Fuente: elaboración propia en base a ATER.

Figura 4: Recaudación impositiva de la provincia de Entre Ríos, total y la correspondiente al inmobiliario rural en términos reales (1999=100). Anual, 1999-2014.



Fuente: elaboración propia en base a ATER, INDEC y GERES .

Se reproduce la tendencia básica de que tanto la recaudación total como la específica del impuesto inmobiliario crecen por encima de la evolución de la inflación: entre puntas lo hacen de tal forma que el impuesto inmobiliario está cerca de triplicar su valor en una recaudación total que está en un nivel real 2,3 veces superior a la que cerrara la década convertible. Hay no obstante algunas diferencias en la evolución de las variables en las dos provincias que merecen el breve apartado a continuación

Un debate que impone incorporar la cuestión del nivel tributario

Horacio Verbitsky (2013, p. 4), en un artículo de opinión periodística (basado por supuesto en datos ciertos provistos por las agencias recaudadoras) señaló de forma enfática un contrapunto entre las administraciones de las dos provincias reseñadas hasta el momento. El mismo refiere a la diferencia en la evolución del peculiar componente de la recaudación provincial que se trata en el presente texto:

En vez de incrementar la presión tributaria, como el resto de las provincias, Scioli extrajo recursos a los más pobres, con el impuesto a los ingresos brutos, y subsidió a los más ricos. En ese lapso los impuestos inmobiliarios rural y urbano pasaron de aportar el 10,9 al 6,6 por ciento del total de la recaudación provincial, lo cual puede compararse con el 16,9 por ciento de Entre Ríos, donde el crecimiento de la recaudación total rondó el 50 por ciento. [Allí] El inmobiliario rural rondaba el 8 por ciento de la recaudación total y la decisión de modificar alícuotas y avalúos provocó dos violentos tractorazos sobre la casa de gobierno en 2011 y una presentación por inconstitucionalidad que fue rechazada por la justicia. Dos años después, ese impuesto cubre el 12,6 por ciento de la recaudación total y la base tributaria se incrementó con 9.000 contribuyentes nuevos [...]. En cambio en Buenos Aires, por no afectar a los sectores de la zona núcleo de la oligarquía, cuyos campos se valorizaron en un 50 por ciento promedio a impulso de los precios extraordinarios en el mercado

mundial, Scioli basó cada vez más la recaudación en el regresivo impuesto a los ingresos brutos, que pasó a representar el 75 por ciento de la recaudación. Tuvo que ser el gobierno nacional el que forzara a Scioli a decretar el revalúo fiscal sobre el que se aplican las alícuotas del inmobiliario rural, como condición para el auxilio del medio aguinaldo de junio pasado. Pero aún así el gobernador le introdujo tantas condiciones al reglamentarlo que minimizó su efecto y no resolvió la crisis estructural.

Como se observa en las figuras 1 a 4, el contraste que marca Verbitsky tiene bases tangibles. Si bien se había realizado un revalúo en 2003-2004 que elevó la recaudación por el inmobiliario rural por encima de la inflación (recuperando con creces su valor real, disminuido durante el crítico 2002), el fenómeno opuesto se da desde 2005, llevando a que en 2009 medida la cosa a moneda constante el poder de compra de los ingresos provinciales por este rubro había caído a sólo el 64% de su nivel en 2001. Desde 2010 la historia de la serie es completamente diferente: el revalúo de ese año es portentoso, aunque empalidece en comparación con lo que sería el de 2012, año que va a marcar el hito máximo con una recaudación real que más que triplica a la de finales de la convertibilidad (en términos corrientes, el tributo pasa de obtener 163 a 515 millones de pesos entre 2011 y 2012). Y si bien a partir de entonces no se registra un nuevo salto real, es más que evidente (figuras 2 y 4) que la recaudación continúa en valores mucho más elevados que los de la provincia de Buenos Aires.

De hecho, el cobro medido por hectárea es superior en Entre Ríos, aunque es también cierto que esto solamente se verifica en el último tramo de la serie. La tabla 1 muestra la evolución media de esta variable, considerando el total de superficie agropecuaria relevada en el Censo Nacional Agropecuario de 1969. Se considera este relevamiento dado que a partir de entonces la superficie relevada por los Censos comienza a caer, sin estar claro el motivo (AUTOR). No obstante ello, obviamente esta misteriosa circuns-

Tabla 1: Recaudación media por hectárea, en pesos y en dólares (tipo de cambio oficial) del impuesto inmobiliario rural, provincias de Buenos Aires y Entre Ríos. 2000-2014.

Año	Buenos Aires		Entre Ríos	
	\$	US\$	\$	US\$
2000	4,3	4,3	3,7	3,7
2001	3,7	3,7	4	4
2002	4,2	1,3	4,2	1,3
2003	6,3	2,1	5,5	1,9
2004	7,5	2,5	7	2,4
2005	8,4	2,9	8,3	2,8
2006	13,4	4,3	9,1	3
2007	14,9	4,8	7,5	2,4
2008	14,8	4,7	8,7	2,7
2009	13,9	3,7	7,6	2
2010	19,8		16,6	4,2
2011	24,6	5,9	22,5	5,4
2012	44,5	9,7	71	15,5
2013	60,2	10,9	88,5	16
2014	61,3	7,5	111	13,5

Fuente: elaboración propia en base a ATER, DPP y BCRA.

tancia no puede ser la desaparición de la superficie; las hectáreas perdidas por los operativos censales con toda probabilidad continúan configurando el catastro de las respectivas provincias.

La tabla 1 si bien permite ver que en términos relativos el impuesto inmobiliario rural aumenta con el correr de la década, también muestra en la última instantánea que en términos absolutos sólo significaba 7,5 dólares por hectárea en la provincia de Buenos Aires y 13,5 en la provincia de Entre Ríos. Y estos números son una fracción muy pequeña considerando tanto:

A) el valor de la tierra pampeana. Durante 2014, la *Compañía Argentina de Tierras* estimó que como media las tierras agrícolas sojero maiceras cotizaban en 15.000 dólares la hectárea, las trigueras 5.500, las propias de planteos de invernada 7.500 y las de cría 2.700 dólares. De este modo, el tributo en su cara más costosa (la entrerriana) sólo llegaba al medio por ciento del valor de la tierra más económica, y no alcanzaba la milésima parte del precio de la tierra “sojera”.

Y por cierto que la tierra se ha valorizado mucho al calor de la pujante demanda de granos que caracterizó a la década: la misma serie valía en 3.000 dólares la hectárea maicero/sojera en el año 2000, 1.200 US\$ la triguera, 1.500 la de invernada y 550 US\$ la propia de planteos de cría, de lo que fácilmente se concluye que en estos términos relativos el impuesto se ha abaratado (ligeramente) en ambas provincias.

B) la renta del suelo, computable aproximadamente en 1.100 dólares (incluyendo la que es capturada vía derechos de exportación por el Estado Nacional) en la producción de soja en la campaña en cuestión.

Vale decir, que el tributo que impone el Estado a la renta agraria es apropiado casi completamente por el Estado Nacional, quedando solamente un pequeño remanente en manos de los de las provin-

cias agropecuarias. Y este fenómeno no se modifica en Entre Ríos por el hecho de que en términos relativos el gobierno esté cobrando un monto promedio por hectárea un 80% superior al bonaerense. Por lo menos, se reitera, en los últimos años del período bajo análisis; previamente en Buenos Aires se tributaba proporcionalmente más (es notable un argumento justificatorio que emplea la agencia de recaudación entrerriana ante el fuerte aumento de 2012, destacando que en muchos casos costaba más el envío de la factura por correo que el importe que la misma exigía³).

Este pareciera ser un acuerdo tácito entre las distintas instancias estatales (podrían señalarse asimetrías importantes en este sentido respecto de lo que ocurre con la renta proveniente de otros recursos naturales), y ciertamente que la disparidad verificada no llega a afectarlo.

Santa Fe

En el caso santafesino la información ha sido obtenida de la *Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias* del *Ministerio de Economía de la Nación* (DNCFP, período 1999-2009) y del *Gobierno de la Provincia de Santa Fe* (GPSF, 2010-2014). Desgraciadamente, no está informada en ninguna de las fuentes la desagregación urbano / rural del tributo⁴. Lo mismo ocurre con el caso cordobés, con lo que los datos de estas provincias sólo pueden ser tratados como una estimación. Se tomará de forma aproximativa el criterio de partir a la mitad la cifra bruta del impuesto inmobiliario –por lo que obviamente no se sacarán aquí conclusiones tan detalladas como las que se desprenderían de los datos de Entre Ríos y Buenos Aires.

Las figuras 5 y 6 exponen la información obtenida, tanto en términos absolutos como relativos (de acuerdo a la metodología empleada previamente).

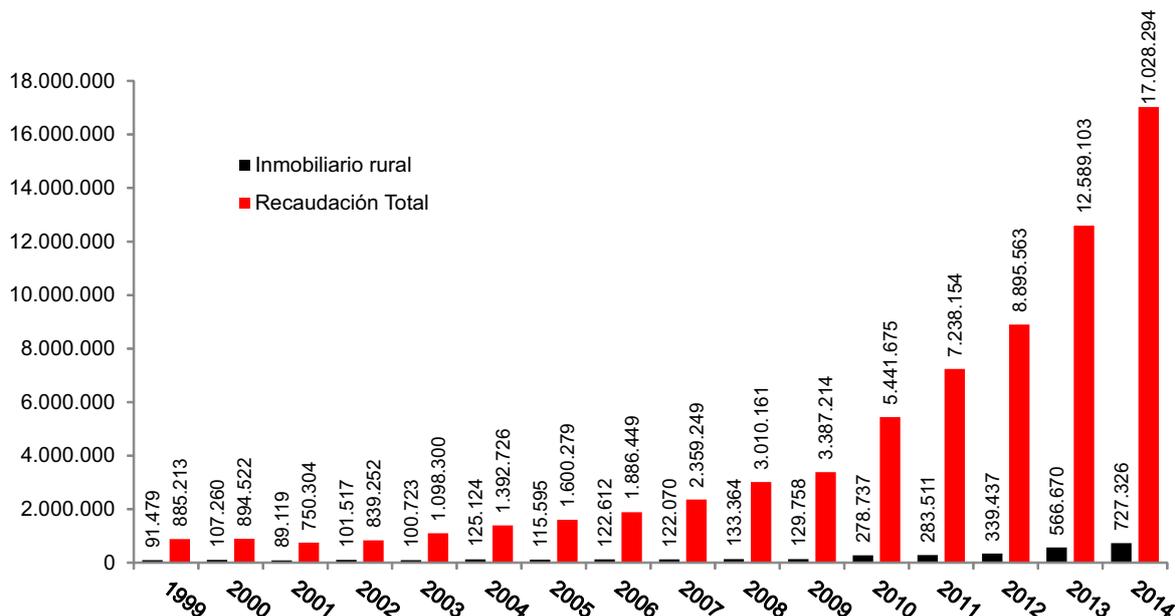
Pese entonces a no contar con datos tan desagregados, puede hacerse un diagnóstico básico de las líneas fundamentales de desarrollo de estas series tributarias, dada la particular y contundente impronta que tiene aquí esta evolución. Santa Fe, en oposición a lo hecho en distintas proporciones por Buenos Aires y Entre Ríos, dejó que la inflación deteriorara la recaudación por este impuesto a la riqueza, al punto de que no se verifica una evolución como la bonaerense –de crecimiento de la masa de recursos por debajo del total- sino un escenario en el que el valor en términos reales *cae* en el período. El importante incremento de 2010 sólo lleva a que, medido a moneda constante, el inmobiliario recaude solamente un 76% de su valor de 1999 (en 2009 había caído al 44%, en medio del inusitado proceso de valorización de la hectárea de suelo santafesino ya mencionado). Para 2014 es, de las cuatro provincias bajo análisis aquí, la que menos recauda por hectárea (7 US\$)

Finalmente, es de notar, ya que va al punto que más interesa al autor, que la progresividad que caracteriza nacionalmente a las legislaciones que estructuran este tributo resulta incrementada dada la reciente creación del *Adicional a los Grandes Propietarios de inmuebles rurales*, concepto al que se le atribuye la captación del 30% de la masa recaudada (Cáffaro, 2014).

³Desde hace muchos años la imposición mínima era de 35 pesos por año, lo que llevaba a que los costos de emisión y distribución superaran el valor de lo que ingresaba efectivamente al Estado. Si se parte de una contribución tan baja, evidentemente, cualquier adecuación en esos valores significa un aumento porcentual importante, aunque se trate de sectores con capacidad contributiva suficiente y con altos patrimonios en muchos casos.” (ATER, 2012)

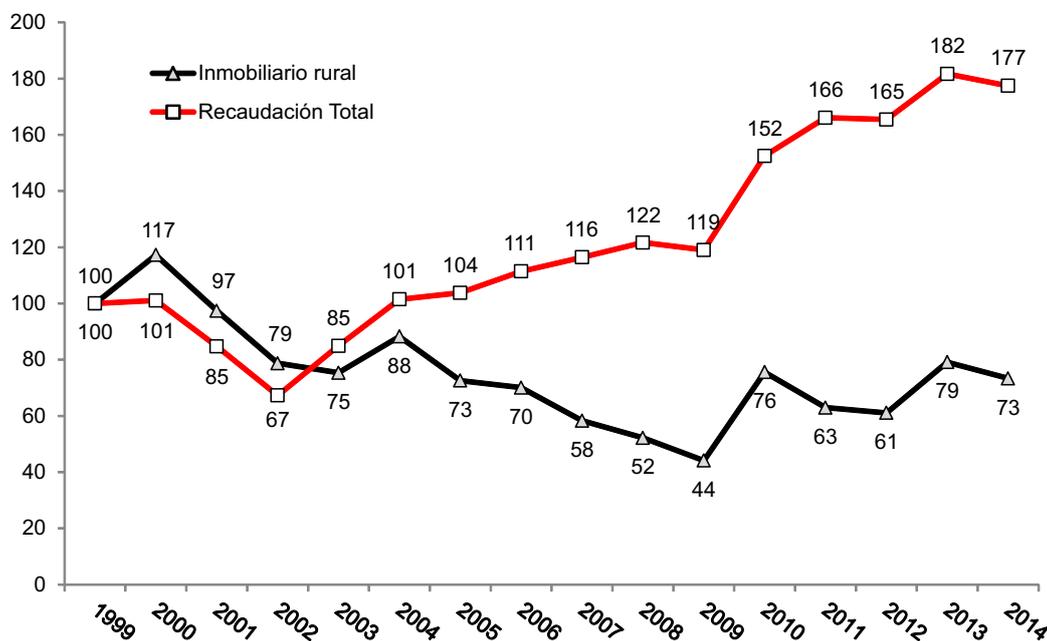
⁴Puede encontrarse un dato importante en el portal web del Gobierno de Santa Fe: allí (GPSF, 2014) se afirma que la recaudación en 2014 del inmobiliario rural ascendió a los 600 millones de pesos. La aproximación que aquí se realiza arrojó un valor de 727 millones. Este cambio hace que la recaudación media por hectárea santafesina ascienda (de forma equívoca) 48 a 58 pesos. Esta diferencia que ronda un dólar (oficial) es lo suficientemente pequeña como para que la metodología empleada resulte aceptable.

Figura 5: Recaudación impositiva de la provincia de Santa Fe, total y la imputada al inmobiliario rural (000 pesos). Anual, 1999-2014.



Fuente: elaboración propia en base a DNCFP y GPSF.

Figura 6: Recaudación impositiva de la provincia de Santa Fe, total y la imputada al inmobiliario rural en términos reales (1999=100). Anual, 1999-2014.



Fuente: elaboración propia en base a GERES (2015), DNCFP y GPSF.

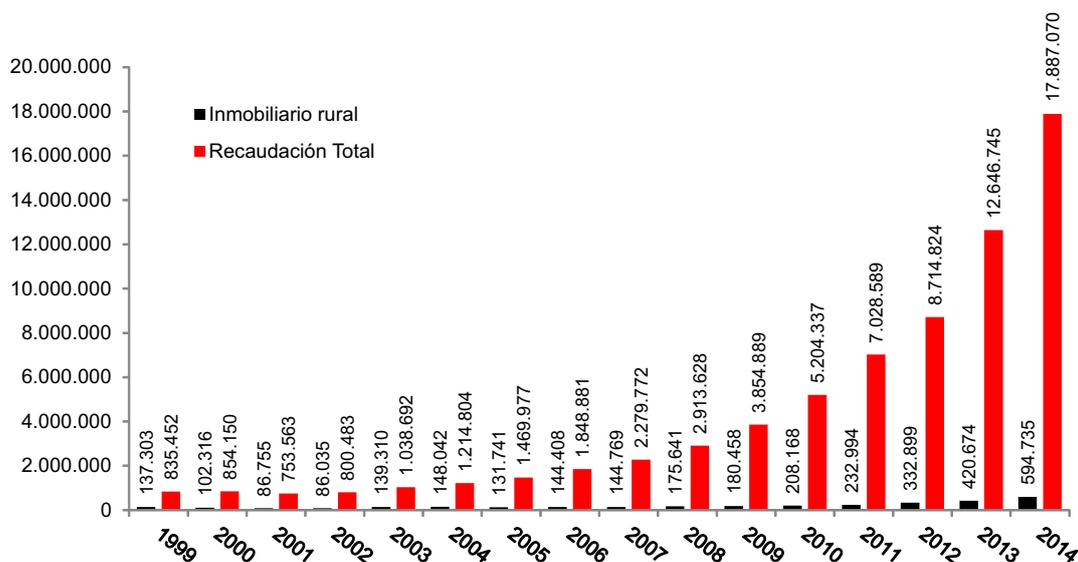
Córdoba

Para la provincia de Córdoba se dispone de similares fuentes de información que para la de Santa Fe: el período 1999-2009 surge de la serie de estadísticas de compila la DNCFP, mientras que los años 2010-2014 son tomados directamente del Gobierno de la Provincia de Córdoba (GPC). Nuevamente, nos encontramos con el limitante de que la información sobre la recaudación del impuesto inmobiliario no se expone de forma desagregada

(urbano/rural). Se reitera el procedimiento de partir al medio la masa recaudada. Las figuras 7 y 8 exponen los guarismos en términos absolutos (y corrientes) y relativos.

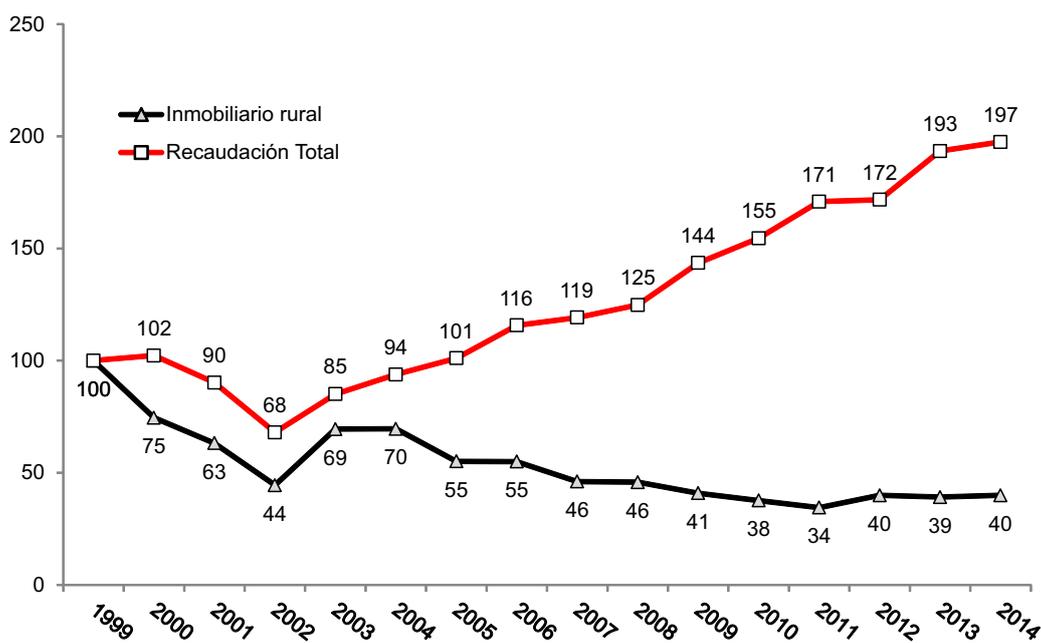
Se destaca en la figura 8 cómo lo afirmado para la realidad santafesina resulta exponentado en Córdoba. Un recorte impositivo realizado en la primera gobernación de De La Sota –único en su estilo- se sumó a los efectos de la megadevaluación

Figura 7: Recaudación impositiva de la provincia de Córdoba, total y la imputada al inmobiliario rural (000 pesos). Anual, 1999-2014.



Fuente: elaboración propia en base a DNCFP y GPC.

Figura 8: Recaudación impositiva de la provincia de Córdoba, total y la imputada al inmobiliario rural en términos reales (1999=100). Anual, 1999-2014.



Fuente: elaboración propia en base a GERES (2015), DNCFP y GPC.

de 2002 para llevar la masa recaudada no solamente a un mínimo (como en todos los otros casos) sino al menor valor relativo de toda la región (y con diferencia: aquí cae medido a moneda constante al 44% de su nivel de 1999, la media del resto de las provincias fue del 77%). Pero lo más destacable es que estos nuevos bajos valores nunca se recuperan, y lo recaudado por el inmobiliario rural queda reducido a lo largo de la década a ese nivel. Con una recaudación local que, motorizada por los impuestos a la actividad económica, casi se duplica en términos

reales se opera el cambio más drástico en materia de estructura tributaria: el inmobiliario rural pasa de representar el 16,4% de la recaudación por impuestos cordobeses en 1999 a sólo el 3,3% en 2014⁵.

Considerando una superficie agropecuaria (CNA de 1969) de aproximadamente 14,2 millones de hectáreas, el costo medio por hectárea es de 41,9 pesos.

⁵Por si genera interés en algún lector la aclaración, este fenómeno aparece como realizado de forma totalmente consciente e intencional por parte de la dirigencia política cordobesa: "Acá el valor de la tierra no se aumenta hace 13 años. Si yo aumentara el valor de los campos sólo por inflación pagarían el 600% más de lo que pagan [...] la verdad no hay gobernador que cuide al campo más que yo [...] Córdoba tiene los impuestos más baratos del país para el campo" (declaraciones del Gobernador José Manuel De La Sota a Radio Jesús María -RJM, 2012).

Resultados y Discusión

¿Qué tan progresivo es el inmobiliario? Dos discusiones

La existencia de un impuesto inmobiliario sobre los campos, al gravar un activo productivo, lógicamente adiciona un componente progresivo a la estructura tributaria de un país. Por regla general, todo impuesto a la riqueza –instrumentado de una forma criteriosa que atienda casos puntuales que distorsionen estofuncionará de esta manera. Sin embargo, resulta de interés aquí el plantear dos discusiones sobre los alcances de esta progresividad.

En primer lugar, hecho sobre el que hemos abundado al realizar la comparación Buenos Aires/Entre Ríos, está el tema del monto en valor absoluto de la imposición: si un individuo tiene un gran patrimonio, pero éste está gravado de forma mínima, el efecto progresivo generado es muy pequeño. Y ocurre que en este plano esto es una realidad, como se hiciera notar en las comparaciones sobre el monto tributado por hectárea y el valor medio de esa unidad de superficie en la región. La figura 9 expone al respecto un indicador elocuente. En otra oportunidad (AUTOR) se ha desarrollado una metodología para aproximar a la cuantificación de la prevalencia de cuatro diferentes tipos de suelos en la región pampeana (tierra apta para agricultura –trigo y soja-, y para planteos ganaderos –cría e invernada). Utilizando las series originadas en la *Compañía Argentina de Tierras* sobre los precios de éste y multiplicando de acuerdo a aquellas cantidades computamos el cociente recaudación/valuación (RV) computado mediante la ecuación [A], en la que R es la masa nominal recaudada cada año t en pesos en la provincia i , P el precio de cada tipo de suelo j , σ el hectareaje de cada tipo de suelo en cada provincia y ϕ la participación de cada provincia en el total de superficie de la región pampeana

$$[\text{lógicamente con } \sum_{i=1}^4 \phi_i = 1])$$

$$[A] \quad RV_t = \sum_{i=1}^4 \sum_{j=1}^4 \phi_i \cdot \frac{R_{i,t}}{P_{j,t} \cdot \sigma_{i,j}}$$

La figura 9 expone la evolución de RV para el período estudiado.

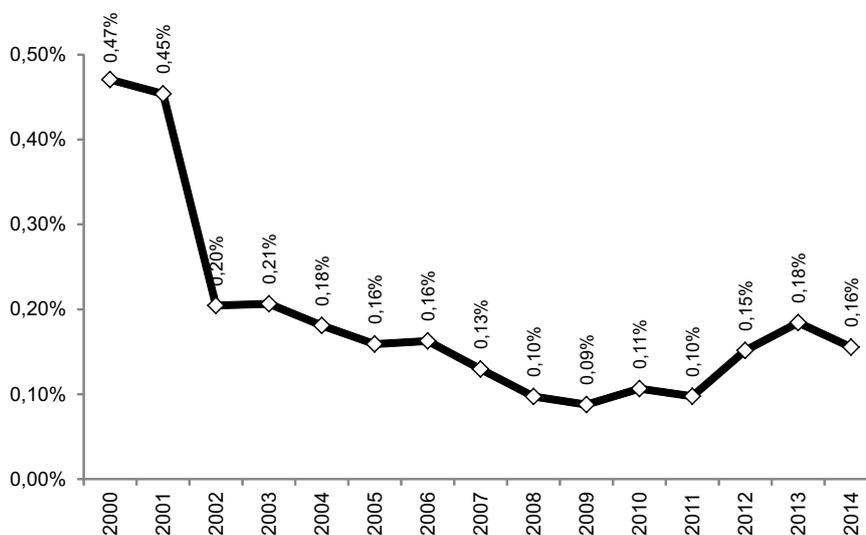
En la figura quedan ilustrados algunos aspectos sobresalientes. En primer lugar, la notable caída entre décadas de la participación en la cotización de la tierra que tiene la recaudación del inmobiliario. Durante la década del '90 regían niveles notablemente más elevados, que en promedio triplicaban los que caracterizaban al siglo XXI (en el año extremo, 2009, llegaban a quintuplicarlos). Los grandes revalúos de 2012 en Entre Ríos y Buenos Aires (apoyados por un aumento marginal cordobés) no alteran esta relación.

El proceso toma este cariz debido a que el cobro de impuestos no siguió el fuerte avance de la valuación real de la tierra, producto del auge de precios de los granos generado por el crecimiento chino, la producción de biocombustibles y la especulación en los mercados de futuros (AUTOR). Lógicamente que este cálculo es pasible de hacerse para cada distrito, lo que se expone en la figura 10. La misma muestra una provincia de Córdoba descendiendo a niveles muy bajos de RV , y cómo los grandes revalúos entrerrianos no llegaron a restablecer el peso que tenía este tributo en los '90 en esa provincia.

En cualquier caso, lo importante acá es señalar el aspecto relativo de la progresividad que implica el impuesto inmobiliario –así como se ejecuta en las provincias pampeanas. Este impuesto a la riqueza –y, en particular, a “riqueza productiva”, a activos que no tienen solamente un rol de reserva de valor o de autoconsumo (como podría ser la propia residencia o un automóvil particular) sino que genera anualmente una renta- no llega a tomar de estos contribuyentes dos milésimas del valor (menos de una en Córdoba). Esto como política de “redistribución del ingreso” es más bien insignificante, y cierta e implícitamente así lo consienten y estipulan los Estados provinciales al basar su estructura tributaria en el impuesto a los ingresos brutos.

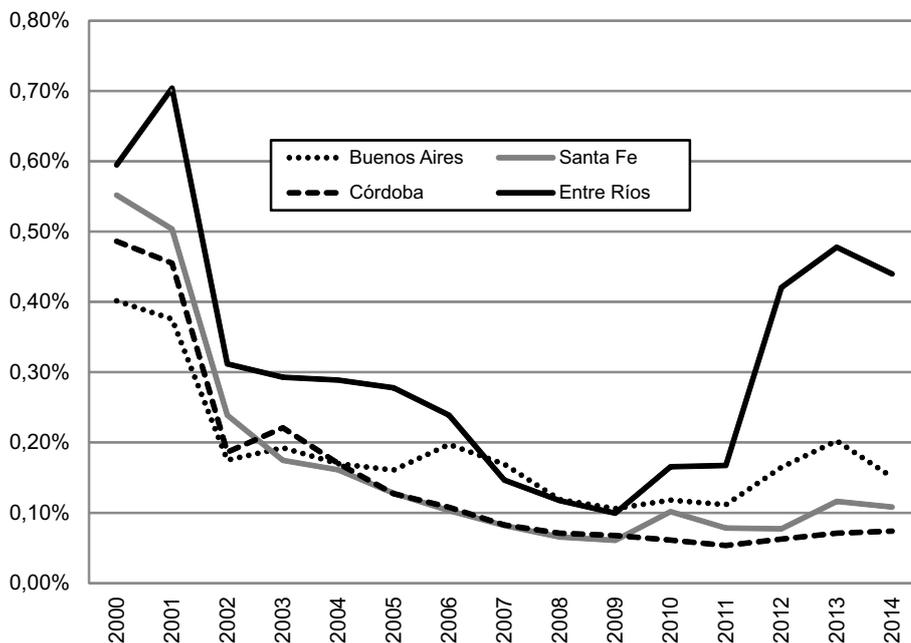
Por otra parte, otro tema de reflexión en este sentido lo genera la evolución del régimen de tenencia del suelo. En efecto, el cambio de tendencia más importante aquí en los últimos 30 años es el avance de los *alquileres* (Cloquell et al., 2005). Esta es la forma

Figura 9: Coeficiente Recaudación/valuación (RV), total pampeana. 2000-2014.



Fuente: elaboración propia, ver metodología en texto.

Figura 10: Coeficiente Recaudación/valuación (RV) de los campos, según provincia. 2000-2014.



Fuente: elaboración propia, ver metodología en texto.

mediante la cual los grandes capitales aumentan su escala de trabajo⁶ –puede demostrarse que esta estrategia no ha servido a los chacareros y demás PyMEs agrarias (AUTOR). ¿Cómo interactúa esto con el diseño progresivo que tienen las alícuotas respecto de la vastedad de la posesión? Con la notable excepción de Córdoba, que maneja una alícuota única e igualitaria entre los propietarios (López Accotto et al., 2014), todas las provincias pampeanas gravan proporcionalmente más a quienes poseen territorios más extensos, como se aprecia en la tabla 2.

Ahora bien, ¿cómo interactúan estas dos realidades? El impuesto es a la *propiedad* de la tierra, cuando el “pool” –utilizo una palabra genérica⁷– toma superficie en *arriendo*. En la medida en que esta tendencia en la tenencia del suelo crezca, se desvincula la progresividad de la imposición de la escala que adquiere la empresa productora. Una parcela de tierra de un antiguo chacarero que abandone la producción y la ceda a una empresa a cambio de una renta pasa a formar parte del campo de trabajo de una

gran empresa pero tributa la alícuota mínima. La tendencia está corrigiendo a la situación previa, en la que un secular proceso de “propietarización” había llevado a que la tierra pampeana explotada por su propio dueño llegara al 80% de la censada (Baumeister, 1980).

Este divorcio hace que, si no a nivel social (plano en el que talla el coeficiente recaudación/valuación ya analizado), hacia dentro del conjunto de productores rurales la progresividad del impuesto se desdibuje. Debe notarse, no obstante, que la nueva tendencia en materia de tenencia no sólo dista de ser hegemónica, sino que aún era minoritaria en el CNA de 2002 (último censo útil). El protagonismo de las diversas modalidades de alquiler, pese a significar un crecimiento de casi un 50% respecto de la medición de 1988, sólo las llevó a ocupar un 30% del territorio de las cuatro provincias vistas. Al sumar a esto un análisis más profundo de los datos censales que vuelve evidente que las empresas que crecen arrendando parten de grandes territorios en propiedad, se tiene que dicho divorcio es a su vez relativo (o por lo menos lo era hasta 2002, año, por cierto, ya demasiado lejano). Sin embargo, debe reconocerse que el crecimiento de la participación del alquiler pesa de forma especial en el área agrícola, tierra marcadamente más valiosa

Finalmente, se plantea un último factor de relatividad que es el referente a la “elusión” del impuesto. Los datos sobre esto son lógicamente opacos; este trabajo se limita a referenciarse en los clásicos estudios de Basualdo & Khavisse (1993) para la provincia de Buenos Aires. Señalan estos autores:

Las notables falencias del régimen impositivo actual dan lugar a que los grandes propietarios rurales lleven a cabo una creciente subdivisión de las propiedades catastrales que acentúa aún más la inequidad original del mismo. La desaparición del propietario como sujeto de la imposición y su reemplazo por una porción de tierra, que se expresa en la partida inmobiliaria, es la base legal que impulsa una creciente subdivisión de las partidas inmobiliarias. Resulta evidente que un régimen que impone un gravamen progresivo sobre las partidas inmobiliarias y que, al mismo

Tabla 2. Características del impuesto inmobiliario, por provincia. 2014.

Provincia	Alícuota sobre valuación fiscal			Rangos
	Mínima	Máxima	Max/Min	
Buenos Aires	0,35%	2,21%	6,31	12
Entre Ríos	0,90%	2,30%	2,56	8
Santa Fe	0,53%	2,30%	4,34	11
Córdoba	1,20%	1,20%	1	1

Fuente: López Accotto, Mangas, Paporás y Martínez (2014)

⁶Este de la consecución de economías de escala es el factor fundamental y determinante del proceso de concentración económica (ver Madden, 1967; Basualdo & Teubal, 1998).

⁷Ver Posada & Martínez de Ibarreta (1998), De Martinelli (2008).

tiempo, les permite a sus dueños determinar el tamaño de las mismas impulsa la “elusión fiscal” de los propietarios de los propietarios de las partidas de mayor tamaño ya que mediante la subdivisión de las mismas pueden eludir la progresividad del impuesto. (p. 212).

Basualdo y Khavisse computaron una brecha entre lo que resultaría de aplicar el impuesto al total de los campos de cada miembro de la cúpula tomados de conjunto con lo efectivamente cobrado -subdivisión ficticia mediante- del 50,2%. A esto hay que agregar que aunque se implementase el criterio más oneroso, seguiría sin reconocerse la realidad de conglomerados económicos (los condominios que los autores analizaron) mediante los cuales la gran propiedad fundiaria continúa vigente en el marco del secular proceso de división hereditaria.

En resumen, todos estos factores apuntan en el mismo sentido, que es el de relativizar las características progresivas con las que está diseñado el impuesto inmobiliario, especialmente en lo que hace no a la comparación entre quienes son o no dueños de campos en la sociedad argentina sino hacia el interior de la estructura social agropecuaria pampeana y las características y tendencias que en la actualidad asume el régimen de tenencia del suelo.

Un cómputo de la incidencia del impuesto en la concentración: barrera mínima o inexistente

El autor (AUTOR) ha realizado una investigación sobre las ecuaciones costo/beneficio en agricultura de distintos tipos de agentes económicos (diferenciados principalmente según escala de siembra, pero incluyendo otros condicionantes referidos a la adopción de tecnología). Se analizaron los números para los cuatro principales cultivos de la región (soja, maíz, trigo y girasol), aquí nos limitaremos solamente al caso más difundido. Las tablas comparativas (3 a 6) muestran los casos de un gran productor y de dos productores de tipo PyME capitalista –pues el costo de las labores se imputa como contratado a terceros en su totalidad⁸. de 150 ha (en anexo –tabla A- se detallan las características que definen cada subtipo de empresa)⁹.

El cómputo del impuesto inmobiliario va a suponer que el terrateniente capitalista grande *debiera* tributar el doble que el pro-

pietario/explotador de 150 ha (pues esta superficie, compatible con lo que sería un estrato “chacarero” en la producción de soja, no ubica a su dueño dentro de los peldaños más bajos de la escala tributaria). Sin embargo, el cálculo asimismo debe reflejar el hecho de que la elusión está –como descubrieron Basualdo y Khavisse- especialmente centrada en la gran propiedad. Dado el coeficiente de elusión que computaron estos autores (el *general*, del 32%, no el de la cúpula propiamente dicha recién referido), se considera un monto por hectárea que, dado el costo medio por unidad de superficie (recaudación sobre superficie provincial), considera un 15,2% por encima y por debajo para grandes y pequeños respectivamente (una diferencia del 36% que es la que surge habiendo deducido el coeficiente de evasión). El cómputo del monto tributado por hectárea (*IIG* para los grandes, *IIP* para los pequeños) se obtiene de correr para los años seleccionados las ecuaciones [B], en las que *i* llega hasta 3 porque se elimina la provincia de Córdoba, en la que no parecen registrarse diferencias con lo que la progresividad del tributo sobre la que aquí se trabaja resulta inexistente.

$$[B] \quad IIG_i = 1,152 \cdot \sum_{i=1}^3 \phi_i \cdot \frac{R_{i,t}}{\sigma_i} \quad IIP_i = 0,848 \cdot \sum_{i=1}^3 \phi_i \cdot \frac{R_{i,t}}{\sigma_i}$$

Como se desprende inmediatamente de las tablas, el efecto del cobro del impuesto inmobiliario, de la forma en que se instrumenta, sólo afecta de modo *marginal* los diferenciales en los excedentes retenidos por los distintos capitalistas/ propietarios del suelo.

Y sobre esto hay que puntualizar que:

1) las tablas no representan la realidad cordobesa, jurisdicción en la que la alícuota única vuelve inexistente todo efecto progresivo –al revés: el cobro de un mismo monto a diferentes productores agranda la diferencia relativa entre el grande y el pequeño.

2) el impuesto no afecta la dinámica económica del proceso que va dominando la producción agrícola: al pensarse en la disputa por el alquiler de un campo, este tributo desaparece; y no afecta las ecuaciones de costo/beneficio de un grande o un pequeño que intenten rentar.

Tabla 3: Esquema de costos e ingresos en soja, según tipo de productor. 2002.

Item de costo/beneficio	Unidad	Gran productor	Productor pequeño A	Productor pequeño B
Rendimiento	Tn/Ha	3,13	2,67	2,67
Precio FAS	\$/Ton	515	459	459
Ingreso Bruto	\$/Ha	1616	1227	1227
Subtotal gastos de comercialización	\$/Ha	196	115	115
Subtotal gastos de producción	\$/Ha	303	323	405
Gastos estructura	\$/Ha	21	143	102
Renta de la tierra	\$/Ha	451	451	451
Imp. ganancias y balance de IVA (o monotributo)	\$/Ha	267	40,4	40,4
Margen Neto tras impuestos	\$/Ha	828	605	564
Impuesto inmobiliario	\$/Ha	6	4,4	4,4
Recálculo de Margen	\$/Ha	822	600	560

⁸Consultar el debate que plantea Azcuy Ameghino (2011) sobre este punto en torno a la definición de la categoría “chacarero”. La superficie de las pequeñas, de todos modos, tiende a coincidir con el tamaño medio de las explotaciones familiares pampeanas registradas en el trabajo de Obschatko et al. (2007).

⁹AUTOR es la fuente de datos para los años 2000, 2002, 2005 y 2007; de AUTOR se toma el estimativo para 2015.

Tabla 4: Esquema de costos e ingresos en soja, según tipo de productor. 2005.

Item de costo/beneficio	Unidad	Gran productor	Productor pequeño A	Productor pequeño B
Rendimiento	Tn/ha	2,99	2,55	2,55
Precio FAS	\$/Ton	509	497	497
Ingreso Bruto	\$/Ha	1520	1265	1265
Subtotal gastos de comercialización	\$/Ha	192	166	166
Subtotal gastos de producción	\$/Ha	381	412	509
Gastos estructura	\$/Ha	22	179	146
Renta de la tierra	\$/Ha	550	550	550
Imp. a las ganancias y balance de IVA (o monotributo)	\$/Ha	204	-11	40,4
Margen Neto tras impuestos	\$/Ha	699	470	341
Impuesto inmobiliario	\$/Ha	10	7,3	7,3
Recálculo de Margen	\$/Ha	689	463	334

Tabla 5: Esquema de costos e ingresos en soja, según tipo de productor. 2007.

Item de costo/beneficio	Unidad	Gran productor	Productor pequeño A	Productor pequeño B
Rendimiento	Tn/ha	3,34	2,85	2,85
Precio FAS	\$/Ton	907	917	917
Ingreso Bruto	\$/Ha	3032	2611	2611
Subtotal gastos de comercialización	\$/Ha	352	302	302
Subtotal gastos de producción	\$/Ha	493	504	648
Gastos estructura	\$/Ha	23	191	146
Renta de la tierra	\$/Ha	1397	1397	1397
Imp. a las ganancias y balance de IVA (o monotributo)	\$/Ha	459	210	40,4
Margen Neto tras impuestos	\$/Ha	1659	1349	1400
Impuesto inmobiliario	\$/Ha	14,5	10,6	10,6
Recálculo de Margen	\$/Ha	1644	1339	1390

Tabla 6: Esquema de costos e ingresos en soja, según tipo de productor. 2015.

Item de costo/beneficio	Unidad	Gran productor	Productor pequeño A	Productor pequeño B
Rendimiento	Tn/ha	3,04	2,59	2,59
Precio FAS	\$/Tn	2105	1996	1996
Ingreso Bruto	\$/Ha	6391	5166	5166
Subtotal gastos de comercialización	\$/Ha	1529	1184	1184
Subtotal gastos de producción	\$/Ha	2002	2164	2810
Gastos estructura	\$/Ha	90	701	485
Renta de la tierra	\$/Ha	1727	1727	1727
Imp. a las ganancias y balance de IVA (o monotributo)	\$/Ha	97	-545	254,4
Margen Neto tras impuestos	\$/Ha	2316	1164	-229
Impuesto inmobiliario	\$/Ha	78,6	57,8	57,8
Recálculo de Margen	\$/Ha	2237	1106	-287

Conclusión

De la forma en que se instrumenta, el impuesto inmobiliario rural en las provincias pampeanas -pese a que suele estar legislado siguiendo escalas progresivas y que se ha incrementado recientemente- no afecta el proceso de concentración económica que se desarrolla en la región con fuerza desde los '90. Por una parte, la

observación de la masa recaudada permite apreciar que el monto cobrado es módico (existiendo además evidencias de una sustantiva elusión por parte de los propietarios grandes), rozando la insignificancia en algunos períodos. Se destaca al respecto que el mismo en términos relativos quedó muy rezagado respecto de la

valorización que tuvieron los campos. Esto hace que en el esquema que puede afectar, que es el que compara a agentes capitalistas –o, llegado el caso, *chacareros*– que a su vez son propietarios del campo sobre el que se desarrolla el proceso de trabajo, su incidencia sea completamente marginal (cuando no inexistente o regresiva: tal como se da en el caso cordobés).

Pero por otra parte, este tributo no afecta (y aquí ya no es una cuestión de diseño o implementación defectuosa, sino de que la materia gravada está sufriendo cierto divorcio del proceso de concentración) a la tendencia más destacada del período –en especial en la agricultura– que es el de ganar escala vía el *alquiler* de superficie adicional.

Tabla A: Tipología de productores contruidos, sintetizando las definiciones del presente capítulo. 2007/08-2014/15.

Caso	Características
Gran capital	Se considerará un acceso pleno a las ventajas de escala: 25% de descuento sobre el precio de insumos, 20% en cosecha y labores. Financiamiento a tasa de primera línea, cosecha en momento óptimo, con fertilización, siembra directa, flete en camión realizado a contrarturno gracias a empleo de silobolsas, aprovechando descuentos adicionales en transporte, inscripto como sociedad en el impuesto a las ganancias (con coeficiente de evasión), gastos de estructura completos pero sujetos a economías de escala en la "movilidad".
Pequeño capital (A)	Trata individualmente con proveedores, crédito a tasa prendaria, no fertiliza, transporte por camión, cosecha subóptima, siembra directa, inscripto en personas físicas con coeficiente de evasión, gastos de estructura completos sobre 150 has.
Pequeño capital (B)	Idem anterior, pero inscripto en monotributo –sin pagos en concepto de honorarios contables.

Bibliografía

1. ATER (2012) La ATER dio precisiones sobre los cambios en el impuesto Inmobiliario Rural. Recuperado de <http://www.entrerios.gov.ar/noticias/nota.php?id=30194>
2. AZCUY AMEGHINO E (2011) La producción agrícola familiar en la región pampeana: interpretaciones, problemas y propuestas. Documentos del CIEA, 7: 5-20.
3. BASUALDO E, TEUBAL M (1998) Economías a escala y régimen de propiedad en la región pampeana argentina, XXI Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA), Chicago.
4. BASUALDO E, KHAVISSE M (1993) El nuevo poder terrateniente. Buenos Aires. Planeta.
5. BAUMEISTER E (1980) Estructura agraria, ocupacional y cambio tecnológico en la región cerealera maicera. La figura del contratista de máquina. Documento de Trabajo del CEIL, 10.
6. CÁFFARO M (2014) El Inmobiliario perdió peso, El Litoral, julio 30.
7. CLOQUELL S, ALBANESI R, DE NICOLA, M, PREDAG, PROPERSI P (2005) La agricultura a escala y los procesos de diferenciación social. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios, 23: 35-58.
8. DE MARTINELLI G (2008) Pools de siembra y contratistas de labores. Nuevos y viejos actores sociales en la expansión pampeana reciente. En Balsa J, Di Mateo G y Hospital M (comps.) Pasado y presente en el agro argentino. Buenos Aires. Lumiere.
9. GERES (2015) Estudio de coyuntura económica. Año 3, n°8. Recuperado de <http://economiasgeres.com/>
10. GIBERTI H (1969) Renta potencial y productividad agraria. Revista de Economía del Banco de la Provincia de Córdoba, 21: 52-58.
11. GPSF (2014) API intimó a 500 grandes propietarios rurales que adeudan \$50 millones al fisco provincial. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/noticias>.
12. LÓPEZ ACCOTTO A, MANGAS M, PAPARÁS P, MARTINEZ C (2014) El sesgo distributivo de los impuestos provinciales en la Argentina. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, UNC.
13. MADDEN JP (1967) Economies of Size in Farming. Theory, Analytical Procedures, and a Review of Selected Studies. Agricultural Economic Report, USDA.
14. MARTÍNEZ DOUGNAC G, AZCUY AMEGHINO E (2010) ¿Sojeros y oligarcas?: evolución y problemas de la agricultura familiar pampeana a comienzos del siglo XXI. VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas.
15. MENY Y, THOENIG J (1992). Las Políticas Públicas. Barcelona. Editorial Ariel.
16. MOLINATTI C (2011) Tributos a la propiedad inmobiliaria en argentina: radiografía de un federalismo fiscal inconcluso. Actualidad Económica, XXI (73): 11-25.
17. OBSCHATKO E, FOTI M, ROMÁN M (2007) Los pequeños productores en la república argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002. IICA-SAGPyA, Serie Estudios e Investigaciones, 10.
18. OSZLAK O, O'DONNELL G (1981) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Documento G.E. CLACSO del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 4.
19. PIKETTY T (2014) El capital en el siglo XXI. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
20. POSADAM, MARTÍNEZ DE IBARRETA M (1998) Capital financiero y producción agrícola: Los pools de siembra en la región pampeana. Realidad Económica, 153: 112-135.
21. RJM (2012) De la Sota criticó muy duro al campo. Declaraciones en *Radio Jesús María*, 8 de noviembre. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=o60ihE8TneY>.
22. VERBITSKY H (2013) El poema de los dones, en Página/12, febrero 24.
23. TEXTOS DEL AUTOR