

## **EL IMPUESTO A LA TIERRA LIBRE DE MEJORAS, RECURSOS NATURALES, HIDROCARBUROS Y EL FEDERALISMO FISCAL EN LA ARGENTINA**

**Por Eduardo Conesa**  
**Profesor Titular Consulto de Economía y Finanzas de la UBA**

SUMARIO 1.-Introducción 2.-Necesidad de una interpretación económico-racional-sistemática de nuestra Constitución Nacional 3.-La optimalidad económica del impuesto a la tierra libre de mejoras y a los recursos naturales en general. Análisis Económico del Derecho 4.-Una interpretación de la Constitución Nacional tendiente a optimizar el uso del recurso tierra para el desarrollo 5.-¿Avance sobre el dominio originario provincial, o, por el contrario, interpretación racional de la Constitución de acuerdo a los principios del Análisis Económico del Derecho? 6.-El dominio originario residual sobre los hidrocarburos 7.-Hidrocarburos: trece soberanías sobre un mismo recurso. Caos y caída de la producción 8.-Los precios internacionales del petróleo y el principio del costo marginal en el mercado interno. Contratos de locación de obra, competitividad y licitaciones . Petróleo y enfermedad holandesa 9.-Resumen y conclusiones.

### **1.-Introducción**

Juan Bautista Alberdi en su libro sobre el “Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853”<sup>1</sup> afirmaba que:

*“los agentes o fuerzas naturales de producción que los economistas comprenden bajo la denominación de tierra, son el clima y latitud, los ríos y lagos, las florestas, las praderas y los minerales...la República Argentina posee capitales sin cuento en cada uno de estos elementos de la riqueza natural...su sol enérgico da fecundidad espontánea a la tierra humedecida por lluvias frecuentes sin enervar las fuerzas del trabajador...Félix de Azara, el sabio, afirmaba que no conoce clima comparable al argentino en su salubridad. Buenos Aires trae en su nombre la calificación del clima argentino”*

Por otra parte, según el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, la pampa argentina, conjuntamente con las llanuras del medio oeste de los Estados Unidos y Ucrania son las tierras mas fértiles del mundo para la producción agrícola. Como si ello fuera poco, nuestras tierras están bendecidas con los terceros yacimientos de petróleo y gas no convencional mas importantes del mundo. El Presidente Obama de los Estados Unidos habría dicho recientemente a la Presidente argentina en Cartagena de Indias que nuestro país está sentado sobre un mar de petróleo y gas.

El famoso economista y premio Nóbel Paul Samuelson afirmó en un Congreso Mundial de Economistas en 1980 que los países debían ser clasificados en cuatro grupos: los países desarrollados, los países en desarrollo, Japón y Argentina. Estos dos últimos eran casos especiales, según Samuelson. Japón porque es un país casi sin recursos naturales y sin embargo supo crecer milagrosamente en la posguerra hasta igualar en PBI per cápita al país más rico de la tierra, los Estados Unidos. Y la

---

<sup>1</sup>Alberdi, Juan Bautista, *El Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853* en Obras Completas, tomo 4, Edición La Tribuna Nacional, Buenos Aires 1886, Pag. 280

Argentina, país riquísimo en recursos naturales, que habiendo alcanzado un extraordinario desarrollo desde fines del siglo XIX hacia 1945, luego, por razones que nadie entiende, devino en subdesarrollado. En efecto, hoy las cifras disponibles sobre el PBI per capita de todos los países del orbe indican que descendimos del puesto número cinco que ostentábamos en 1945 en el ranking del PBI per cápita de las naciones, al actual número 57, según el Banco Mundial. Así, y a título de ejemplo, en 1950 nos superó Alemania occidental, en 1951 Francia, en 1960 Italia, en 1970 España, en 1980 Japón, en 1990 Corea del Sur y en el 2000 Chile. ¿Cuáles son las causas de nuestro atraso? ¿Qué debemos hacer para recuperar posiciones y ser ricos nuevamente? En este ensayo pretendo dar una respuesta parcial a este enigma enfatizando la necesidad del uso más eficiente de los recursos naturales, sin menoscabo de mi postura tradicional que prioriza como determinantes principales de nuestro atraso el mal manejo de los precios relativos de la economía, léase tipo de cambio real, y la deficiente formación de capital humano e institucional que conlleva el llamado “spoils system” o sistema clientelista del despojo, que rige para el ingreso y promoción en nuestra administración pública, especialmente desde mediados del siglo XX.

## **2.-Necesidad de una interpretación económico-racional-sistemática de nuestra Constitución Nacional**

Cuando se sancionó la Constitución de 1853-60 y hasta 1880, la República Argentina era un desierto de 2.7 millones de kilómetros cuadrados poblado por solamente unos 1.7 millones de habitantes. La Constitución antedicha era, en cierto sentido, un plan de desarrollo económico puesto que ordenaba al gobierno federal fomentar la inmigración europea, la educación y la construcción de ferrocarriles y puertos en pos de una economía agroexportadora, bajo los auspicios del libre comercio, también establecido constitucionalmente en el Art. 14. Esas prescripciones constitucionales fueron adoptadas religiosa y uniformemente como “Políticas de Estado” por los gobiernos que se sucedieron hasta el estallido de la primera guerra mundial. Para esa fecha, 1914, nuestro país estaba posicionado entre los primeros 8 del mundo en ingreso per capita, en paridad con Francia y Alemania, aunque algo por debajo de Inglaterra, Estados Unidos, Australia y Canadá. La guerra del 14 provocó la suspensión de la incorporación de capital extranjero para la expansión de nuestra infraestructura económica, y frenó también la inmigración europea. Durante los años siguientes y hasta 1945, a pesar de la suspensión de la inmigración europea masiva y de la construcción de ferrocarriles y puertos, continuó la impronta educativa. El freno a nuestras exportaciones provocado por la depresión mundial de los años 30 fue compensado en parte con políticas activas de tipo de cambio competitivo, sustitución de importaciones, obras públicas y construcción de caminos. Sobre la base de estas políticas, aun en 1945, nuestro país mantenía su posición entre los países de mayor ingreso per capita del mundo. Pero como sostuvimos antes, a partir de esta fecha fuimos perdiendo puestos ante la falta de una nueva gran estrategia de desarrollo consistente y adaptada a las nuevas circunstancias mundiales caracterizadas esta vez por el feroz proteccionismo agrícola europeo, la guerra fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética y la decadencia relativa de Inglaterra, nuestra socia y gran compradora de alimentos de exportación e inversora en nuestros ferrocarriles. Una nueva estrategia de desarrollo adecuada las circunstancias del mundo actual está expuesta en este y resumida en el capítulo 59. En este capítulo nos concentraremos solamente en enfatizar de qué manera la Argentina puede repotenciar al factor tierra y recursos naturales como palanca del desarrollo mediante una visión económico-racional de nuestra Constitución de acuerdo a las reglas de la novel disciplina “Análisis

Económico del Derecho” que busca interpretar las normas jurídicas en consonancia con la eficiencia económica, es decir con constantes referencias al óptimo de Pareto en la asignación de los recursos.

### **3.-La optimalidad económica del impuesto a la tierra libre de mejoras y a los recursos naturales en general. Análisis Económico del Derecho**

Se trata de argumentos atribuibles principalmente a David Ricardo con el *impuesto a la tierra libre de mejoras*. En este trillado tema, la vieja escuela liberal clásica se cubrió de gloria delante de los estudiosos de la economía y las ciencias sociales y políticas. En efecto, el impuesto a la tierra libre de mejoras puede ser la base de un sistema impositivo destinado a liberar las energías sociales, promover la eficiencia y el crecimiento, sin distorsionar la asignación de los recursos, y por sobre todo ello, tendiente a la materializar un ideal de justicia distributiva. El mismo David Ricardo decía en el libro citado:

*“un impuesto sobre la renta de la tierra no afectaría solamente a esta; recaería totalmente sobre los propietarios y no podría transferirse a los consumidores. El propietario no podría subir la renta porque dejaría inalterada la diferencia entre el producto obtenido en el terreno menos productivo y el cosechado entre los demás.”<sup>2</sup>*

El fundamento teórico del impuesto a la tierra libre de mejoras radica en la baja elasticidad de oferta de la misma tierra. Si la curva de oferta de tierra es una línea vertical, el impuesto deberá ser absorbido por el mismo propietario. Es imposible que el propietario lo traslade. Y para poder conservar su propiedad, no tendrá más remedio que hacerla producir más para poder pagar el impuesto y todavía tener un excedente. Es importante, sin embargo, que el impuesto se aplique solamente a la tierra *libre de las mejoras* que pueda efectuar el mismo propietario. Se trata de no desalentarlo a construir edificios, alambrados, silos, molinos, aguadas, canales y toda clase obras a ejecutar por el mismo dueño, tendientes a mejorar la productividad del predio de que se trate.

El primer país que ensayó con éxito este impuesto liberal y progresista en forma masiva fue paradójicamente un país conservador como el Japón de fines del siglo XIX. El país estaba gobernado por el Emperador Meiji, un joven brillante y restaurador de los poderes políticos imperiales. Este gobernante decidió abolir el sistema feudal existente en su país de tenencia de la tierra en manos de grandes familias dinásticas. Meiji pensaba que el sistema feudal era culpable del atraso del Japón y que si su país no se desarrollaba iba a ser prontamente invadido y convertido una colonia de Inglaterra o de los Estados Unidos, cuyos buques de guerra merodeaban sospechosamente alrededor de sus costas. Fue así que a poco de asumir el poder en 1868, este Emperador estableció la mas absoluta libertad para comprar y vender tierras, pero al mismo tiempo puso un fuerte impuesto a la tierra libre de mejoras para forzar a las familias guerreras y terratenientes a vender las tierras a quienes podían pagar los impuestos. Estos eran los agricultores, los antiguos siervos de la gleba, que eran los que sabían como trabajarla y hacerla producir para después poder pagar los impuestos.

---

<sup>2</sup>Ricardo, David, *Principles of Political Economy and Taxation*, Capitulo X, párrafo 62. Incidentalmente, el padre de la Economía Política, Adam Smith, ya en el Libro V Capítulo 2 de la Riqueza de las Naciones de 1776, parece favorecer el impuesto a la renta de la tierra y hace referencias a la “ingeniosa teoría” de los fisiócratas franceses al respecto.

En tres años la producción de arroz se triplicó y Japón empezó su carrera hacia el desarrollo económico con un éxito inicial espectacular merced a la aplicación del impuesto a la tierra libre de mejoras dentro de un sistema de libertad de comercio para la tierra.

Otro autor de gran interés para nuestro argumento fue el norteamericano Henry George (1839-1897) quien publicó en 1879 un popular libro bajo el título "*Progress and Poverty*"<sup>3</sup>. El libro defiende la idea de un *impuesto único* sobre la renta pura o "no ganada" de la tierra. Dicha forma de imposición permitiría al Estado apropiarse de aquella parte de la renta bruta total debida a las condiciones naturales de fertilidad y localización, dejando exenta la parte obtenida como consecuencia de las mejoras realizadas por el propietario mediante el trabajo y la inversión de capital. Este impuesto, según George, sería además el *único* admisible para la financiación de los gastos gubernamentales y permitiría, según él, la eliminación de los demás tributos, lo cual constituiría un aliciente para el comercio y para la industria y un beneficio para los obreros, forzando a su vez a los terratenientes a mejorar su propiedad. Es discutible la tesis del impuesto "único" excepto para las provincias y municipalidades. Un estudio reciente muestra que con un impuesto único a la tierra libre de mejoras del 2% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires permitiría solventar la totalidad del presupuesto de esta ciudad cuasi-provincia.<sup>4</sup> Ello pone de manifiesto que este impuesto, si se lo considerara como pago a cuenta de Ganancias, podría devolver gran parte de su autonomía fiscal a las provincias y ser la pieza clave para destrabar la imposible ley convenio que estipula el artículo 75 Inc. 2 de nuestra Constitución sobre la coparticipación impositiva.

En nuestro país, en el decenio de 1820, bajo la presidencia de Bernardino Rivadavia, un entusiasta de los economistas ingleses de la época, hubo un intento frustrado de establecer este sistema por la vía del derecho de enfiteusis. Se trataba de un arrendamiento a largo plazo que hacía el Estado de la abundante tierra fiscal. El largo plazo pactado en los contratos tenía el propósito de estimular al arrendatario-enfiteuta para invertir en mejoras. El Estado arrendaba la tierra fiscal a cambio del pago de un canon anual por parte del enfiteuta. Este canon hacía las veces de un impuesto. Con el advenimiento de la dictadura de Rosas en los dos decenios siguientes, el sistema fracasó, y fue definitivamente abandonado en el decenio de 1850<sup>5</sup>. Muchos otros políticos y economistas en nuestro país propiciaron las ideas de Ricardo y georgistas sobre el impuesto a la tierra libre de mejoras, especialmente entre los conservadores progresistas de principios del siglo XX como por ejemplo el gobernador de Córdoba

---

<sup>3</sup>George, H., *Progress and Poverty*, New York, Schalkenbach Foundation, 1929.

<sup>4</sup> Los economistas han admitido las teorías de George excepto en dos aspectos. Primero rechazan que la recaudación alcance con un impuesto único. Sin embargo estudios recientes sobre la valuación de la tierra libre de mejoras en la ciudad de Buenos Aires, quitando los espacios públicos, iglesias y clubes, demuestran que sería posible, con una tasa del 2%, una recaudación de 30 mil millones de dólares, cifra que supera a todo el presupuesto de gastos de la ciudad. Ver G. Sandler, N Arbelo y P. Abelenda, PEESPA, *Un modelo de desarrollo urbano para la Ciudad de Buenos Aires*, 2012. El segundo aspecto cuestionable en la teoría de George consiste en que en la economía hay muchas otras rentas no ganadas con el trabajo duro, especialmente en el sector financiero, en los sectores amparados por patentes monopólicas, y en los nichos que se forman con la protección aduanera desigual para la industria

<sup>5</sup>Sandler, Héctor Raúl, *A la búsqueda del tesoro perdido*, ICE, Buenos Aires, 2008. Scornnik Gerstein, Fernando, *Tenencia de la tierra para una sociedad mas justa*, ICE, Buenos Aires, 2007

Ramón J. Carcano<sup>6</sup>, Eleodoro Lobos, ministro del Presidente Roque Saenz Peña y Decano de la Facultad de Ciencias Económicas, Jose María Rosa, ministro de Hacienda de Julio Argentino Roca y luego de Victorino de la Plaza, Antonio de Tomaso, ministro de Agustín P Justo, entre otros.

La idea del impuesto a la tierra libre de mejoras ha sido entusiastamente favorecida por el gobierno norteamericano con su política exterior después de terminada la segunda guerra mundial en 1945, como modo de favorecer la difusión de la propiedad privada agraria en pequeñas parcelas en todo el mundo, combatir el latifundio, aumentar la productividad de las economías capitalistas y de esta manera luchar eficientemente contra el comunismo, ideología que favorece la propiedad estatal de la tierra, un sistema que demostró ser claramente ineficiente. De allí las reformas agrarias efectuadas en países fuertemente influenciados por Estados Unidos como Japón, Corea del Sur y Taiwán en la temprana posguerra. De allí la presión en el mismo sentido de la Alianza para el Progreso, programa lanzado por el Presidente Kennedy para América latina a poco de asumir su presidencia en 1960 con el objeto de evitar la difusión regional del comunismo a la cubana de Fidel Castro.

A lo largo de la historia, el impuesto a la tierra libre de mejoras, y dicho sea de paso, a todo recurso natural de oferta inelástica como pueden ser yacimientos petrolíferos, caídas de agua, minas de oro etc., ha sido aplaudido por los políticos y economistas progresistas de todo el mundo. Por ejemplo, fue apoyado por el partido liberal inglés por intermedio de un político de la talla de Winston Churchill. Vale la pena citar parcialmente un discurso de este prócer inglés cuando era diputado liberal ante la Cámara de los Comunes en 1909:

*En este país nosotros hemos gozado de las bendiciones del libre comercio y de la no aplicación de impuestos al pan y a la carne, pero en contra de estos inestimables beneficios, nosotros sufrimos las maldades de un viciado sistema no reformado de tenencia de tierras. En ningún gran país del Nuevo Mundo o del Viejo, la gente de trabajo se ha asegurado el doble beneficio del Libre Comercio y de la Tierra Libre, ambos juntos, con lo cual significo un sistema comercial y un sistema de tierras desde el cual, en tanto sea posible, todas las formas de monopolio hayan sido rigurosamente excluidas*<sup>7</sup>

Al referirse Churchill a la “tierra libre” se refería a la tierra barata asequible para ser comprada por cualquier agricultor con ganas de trabajarla. El bajo precio de la tierra se obtiene mediante el establecimiento de impuestos a la tierra libre de mejoras. Inclusive algunos autores han sugerido que sea el mismo propietario el que fije el avalúo de su

---

<sup>6</sup>Cárcano, M., *La evolución histórica del régimen de la tierra pública*, Buenos Aires, Eudeba, 1972. de Tomaso, A. "Los impuestos a la valorización de la tierra", *Revista de Ciencias Económicas*, (14-15), Buenos Aires, 1914. Máspero, A., "Generalidades del impuesto único", *Revista de Ciencias Económicas*, (31-32), Buenos Aires 1916. Audino, Patricia, *La influencia de las ideas económicas en las políticas de la Argentina de principios de siglo XX*. Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur, 2004

<sup>7</sup><http://web.archive.org/web/20011217193137/home.vicnet.net.au/~earthshr/winston.html>

tierra, a los efectos del cálculo del impuesto, pero con el derecho del Estado a comprarla a ese precio de avalúo más un 50%, por ejemplo. Este sistema favorecería la valuación correcta de sus tierras por mismo propietario. Si el avalúo fuera muy bajo, el Estado podría comprarlas con más un 50% para luego venderla a agricultores con ganas de trabajarla, materializándose así aquello de la “tierra libre” de los liberales auténticos.

El impuesto a la tierra libre de mejoras ha sido el preferido por los economistas desde los fisiócratas franceses y David Ricardo en adelante porque no distorsiona la asignación de los recursos. Así por ejemplo Richard Musgrave<sup>8</sup> afirma:

*“un impuesto sobre la renta de la tierra es de particular interés en este contexto porque la tierra como factor de la producción es inelástica en su oferta, de manera que la imposición sobre la tierra no implica un exceso de carga. Esta es una de las razones por las cuales los economistas han considerado desde mucho tiempo atrás a la renta de la tierra como una de sus favoritas bases de imposición”*

Joseph Stiglitz<sup>9</sup>, Premio Nobel de economía, por su parte puntualiza:

*“Si el capital y el trabajo son móviles, la incidencia cae sobre la tierra, el factor inmóvil. Si el trabajo es parcialmente móvil, parte de la carga puede descargarse en él”*

Y Stephen Lewis<sup>10</sup> afirma:

*“La principal ventaja de esta forma de imposición consiste en que la incidencia cae solamente en dueño de la propiedad y en que no tiene efectos de sustitución a través de cambios en los productos producidos por los factores de la producción con oferta inelástica”*

Y en nuestro medio, Horacio Nuñez Miñana<sup>11</sup> escribió:

*Nótese que el impuesto sobre el valor de la tierra libre de mejoras sería económicamente equivalente al impuesto sobre la renta potencial de la tierra ya que ambos significan un monto anual fijo por hectárea independientemente del valor efectivo de la explotación, y por lo tanto representan un incentivo a las explotaciones que obtienen una mayor producción por hectárea y que utilizan mayores cantidades de insumos por hectárea.*

Los países que se caracterizan en la actualidad por hacer hincapié en el impuesto a la tierra libre de mejoras son Australia, Nueva Zelandia y algunos estados y municipalidades de los Estados Unidos, Inglaterra, Japón y Canadá. En general lo consideran un impuesto destinado a solventar los gastos de municipalidades, o a lo

<sup>8</sup> Musgrave, Richard and Peggy, “Public Finance in Theory and Practice”, MacGraw Hill, N.Y, 1984, pag. 295

<sup>9</sup> Stiglitz, Joseph, “The Economics of the Public Sector”, Norton, N.Y, 1986, pag. 575

<sup>10</sup> Lewis, Stephen, “Taxation for Development” Oxford University Press, N.Y, 1984 pag. 165

<sup>11</sup> Nuñez Miñana, Horacio, Finanzas Públicas, Ediciones Macchi, 1998, Pag. 237

sumo estadales, en el sentido de lo que nosotros llamamos “provincias”. En Estados Unidos, por ejemplo el impuesto inmobiliario aporta un 70% u 80% de la recaudación municipal y 10% de la recaudación impositiva total del país. Por otra parte, la tasa efectiva de imposición supera en promedio al 1% del valor venal de los inmuebles<sup>12</sup> y es deducible del impuesto a las ganancias. En Australia y Japón, el impuesto inmobiliario aporta el 8% de la recaudación impositiva total del país; en Canadá un 9% y finalmente en Inglaterra, donde es un impuesto recaudado por el gobierno central, el 12%. En la República Argentina la recaudación del impuesto inmobiliario en proporción a la recaudación impositiva total llega al 3.6%, es decir 3 veces menos que en los países referidos<sup>13</sup>. En proporción al PBI la recaudación del impuesto inmobiliario que incluye a las mejoras, llega al 1,1% según las estimaciones más recientes<sup>14</sup> que datan del 2007, es decir que alcanza también a un tercio del veinte en los países citados, en los cuales la recaudación impositiva total supera largamente al 30% del PBI. En nuestro país la recaudación impositiva total llegó al 29.8 del PBI en el 2007. Claro está que al 1.1% citado habría que agregarle las recaudaciones municipales, el impuesto nacional a los bienes personales, en el que la mayor parte de la recaudación corresponde a inmuebles.

La implementación de un régimen de impuesto a la tierra libre de mejoras en la Argentina tendría efectos expansivos sobre la actividad agropecuaria y sobre la industria de la construcción, tal como ocurrió en todos los países en los que se aplicó. La tierra dejaría de ser un bien dedicado parcialmente a la especulación y pasaría a ser un bien de producción, exclusivamente, pues sería imperativo generar los excedentes con los cuales poder pagar el impuesto. Los propietarios rentistas deberán contratar ingenieros agrónomos, veterinarios y especialistas para aplicar la más moderna tecnología agropecuaria. Y si no están en condiciones de hacerlo, deberían vender sus campos a quienes que estén en condiciones de maximizar la producción. Vastas extensiones de tierra en el Chaco, Formosa, Salta, Santiago del Estero<sup>15</sup>, provincias con una recaudación bajísima en este impuesto, deberán ser aplicadas a las producciones más rentables<sup>16</sup>. La mera posesión de tierras con agricultura extensiva para lucrar con la valorización de la tierra en el largo plazo dejará de ser conveniente. Habrá una gradual y beneficiosa transferencia de tierras a aquellos que la saben trabajar como enseña la experiencia universal comenzando por el ya famoso experimento japonés del

---

<sup>12</sup> Musgrave, Op. Cit. Pags. 321, 475, 413

<sup>13</sup> CEPAL, *Serie Macroeconomía del Desarrollo Número 84, La Imposición en la Argentina: un Análisis de la Imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos* por Oscar Cetrángolo y Juan C. Gómez Sabaini, Pag. 13

<sup>14</sup> CEPAL. Op.Cit. Pag 14

<sup>15</sup> CEPAL, Op.Cit. Informa que el 84% de la recaudación del impuesto inmobiliario corresponde a cinco jurisdicciones a saber: Provincia de Buenos Aires, CABA, Santa Fe, Córdoba y Mendoza. Las restantes 19 provincias solamente recaudan el 16%

<sup>16</sup> En diciembre del 2006 se sancionó la Ley Nacional de Catastro bajo el número 26.209, para modernizar la situación catastral de todo el país y la creación del nuevo Consejo Federal del Catastro, el que estará integrado por todos los catastros de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta institución podría servir de base para reforma que se propone en este estudio

emperador Meiji de 1868 ya citado. Claro está que la mayor parte de esa producción adicional deberá ser exportada, lo cual potenciará enormemente el desarrollo del país. Se repetiría así el boom exportador de 1860-1914, época en que también el impuesto inmobiliario, llamado entonces contribución territorial directa, proveía el 60% de las finanzas provinciales.

No sólo las finanzas provinciales se beneficiarían, sino también las nacionales, por la mayor recaudación de los derechos de exportación generada por la mayor producción y exportación. Estos derechos no son distorsivos<sup>17</sup>, si la curva de demanda mundial que enfrenta nuestro país tiene una elasticidad- precio menor que infinito. Es decir si dicha curva de demanda no es horizontal. De acuerdo a lo que aconseja la teoría económica, los derechos de exportación no debieran ser mayores que el inverso de la elasticidad de la demanda mundial de las exportaciones argentinas de largo plazo, la que en promedio estaría en el orden de -5 o más salta aun, lo cual recomendaría la aplicación de un máximo-maximorum de derecho de exportación del 20%. En la medida en que la recaudación de estos derechos contribuya a crear un superávit fiscal que permita comprar con recursos genuinos el excedente de oferta de divisas proveniente de las mayores exportaciones sobre las importaciones, estos derechos determinarán un tipo de cambio mas competitivo aun, y por lo tanto no perjudicarán al sector agropecuario. El impuesto sería mas que compensado con el tipo de cambio mas alto. Pero darían un poderoso incentivo a la exportación de la agro-industria y de la industria manufacturera por la vía del tipo de cambio de equilibrio mas competitivo que ayudarían a apuntalar. El tema es muy extenso y excede el marco de este trabajo pero baste decir que de esta manera se contribuirá a mover a nuestra economía hacia el óptimo de Pareto, es decir a que la tasa marginal de sustitución en el consumo sea igual a la tasa marginal de transformación en la producción<sup>18</sup> con lo cual estamos aplicando también las prescripciones del Análisis Económico del Derecho, desde que el logro de este óptimo requiere de normas jurídicas, en este caso leyes, de acuerdo al principio constitucional de que sólo el Congreso establece los impuestos (C.N. Arts. 4 y 17)

La aplicación del impuesto a la tierra libre de mejoras en el ámbito rural contribuirá a bajar el valor de los campos, con lo cual los hará asequibles a los que saben trabajar la tierra. Para compensar a los agricultores por la pérdida del valor de sus tierras, convendría implementar un plan de autopistas y ferrocarriles como el propuesto por el Dr. Guillermo Laura, el que induciría una rebaja de alrededor del 20% en los costos de transporte de las cosechas y de la producción agropecuaria en general<sup>19</sup>.

Para llevar a cabo la reforma que proponemos, los gobiernos nacional y provinciales debieran actuar coordinadamente con un criterio de largo plazo y no movidos por urgencias presupuestarias circunstanciales. Tal parece ser el caso actual en la Provincia de Buenos Aires, donde la Legislatura está planeando aumentos en las valuaciones que pueden llegar al 2000%, pero sin coordinar con el ámbito nacional, ni municipal, sin

---

<sup>17</sup>Ver este libro, Capítulo 22, Pag. 305

<sup>18</sup> Scitovsky, Tibor, *Welfare and Competition*, London, Allen and Unwin, Revised Edition, 1971; J de V. Graff, *Theoretical Welfare Economics*, Cambridge University Press, Londres, 1967; Max Corden, *Trade Policy and Economic Welfare*, Clarendon Press, Oxford 1974; Conesa Eduardo, *Términos de Intercambio y Tarifa Óptima en la Argentina*, Prólogo de Raúl Prebisch, Buenos Aires, INTAL, 1983.

<sup>19</sup> Laura, Guillermo, *Fundación Metas Siglo XXI, Autopistas y Ferrocarriles, Caminos para el Desarrollo*, Buenos Aires, 2011,

derogar el impuesto nacional a los bienes personales, sin poner coto a la proliferación de tasas municipales que en realidad son impuestos, y además gravando a las mejoras. Este esquema es predatorio y arruinará la productividad. Como sostenemos en este ensayo, el impuesto a la tierra libre de mejoras debiera ser aprobado por una ley del Congreso Nacional como “contribución directa por tiempo determinado”. Las tierras debieran ser valuadas científicamente a su valor venal libres de mejoras y la tasa del impuesto debiera ser del 2% anual pagaderos en 6 cuotas dentro del año. El impuesto anual, recaudado por las provincias, debe poder ser considerado como *pago a cuenta del impuesto a las ganancias* como impuesto nacional, para contrarrestar evasión de este último impuesto, que llega a niveles del orden del 49.6%, según la CEPAL.

Es crucial definir el concepto “libre de mejoras”. Se refiere a las construcciones, edificios, alambrados, aguadas, galpones, molinos, sistemas de riego, canales, caminos, árboles plantados, que se encuentren *dentro* del predio de que se trate. Estos deben quedar totalmente excluidos de la valuación fiscal. Se trata de valuar el predio pelado. En estado salvaje. Pero sí deben tenerse en cuenta las mejoras de predios vecinos que confieren valor económico al propio. La tierra debe valuarse en función de los caminos, calles, autopistas, construcciones vecinas, jardines, que, aunque ajenos al predio de que se trate, lo hacen mas valioso. La idea es que el contribuyente individual que haga mejoras en su propio predio no pague impuesto por ellas, de manera que se sienta estimulado a hacerlas. Pero en cambio tenga que pagar por la mayor valuación de las tierras que trae el progreso general de la sociedad, la llamada plusvalía de origen social. En otras palabras, debe pagar por el mayor valor que pueda recibir su tierra por las mejoras efectuadas por sus vecinos en predios ajenos, incluso las mejoras que hace el Estado nacional, provincial o municipal en las cercanías de su predio.

Por otra parte, la aplicación del impuesto a la tierra libre de mejoras en el ámbito urbano estimularía una gradual relocalización de la población argentina hacia las ciudades del interior donde la tierra es mucho mas barata y donde se pagarían muy menores impuestos en relación a los que se pagarían en la Capital Federal y el gran Buenos Aires. También se incentivaría el inmediato uso de los terrenos baldíos y el mejoramiento de las propiedades existentes en todo el país, desde que las mejoras estarían exentas del impuesto. Todo ello daría un poderoso impulso a la industria de la construcción, actividad creadora de empleos por excelencia. Incidentalmente, para reforzar esta actividad incluso convendría acompañar el establecimiento del impuesto a la tierra libre de mejoras con la derogación de la prohibición de la indexación. Además habría que sanear al INDEC y fomentar la difusión de hipotecas indexadas con el índice de variación salarial. Y concomitantemente, implementar la emisión por el Banco Hipotecario Nacional, el Nación y los provinciales de cedulas hipotecarias indexadas, para crear un título valor para el mercado local que financie el 80% del valor de viviendas y mejoras a largo plazo con bajas tasas de interés real. De esta manera, al crear una alternativa de inversión en el país, se desalentaría la compra de dólares, con lo cual se obtendría el beneficio adicional de frenar la fuga de capitales, la que en los últimos 5 años superó los 50 mil millones de dólares.

#### **4.-Una interpretación de la Constitución Nacional tendiente a optimizar el uso del recurso tierra para el desarrollo, reducir la evasión y aumentar la correspondencia fiscal**

El art. 75 de la Constitución Nacional establece que:

*Corresponde al Congreso:*

1. *Legislar en materia aduanera. Establecer derechos de importación y exportación, los cuales así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.*
2. *Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y el bien general del estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. ...*
3. *Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.*

Estos tres incisos del artículo 75 tienen su fuente en el art. 67 incisos 1 y 2 de la Constitución de 1853-60 por lo cual es interesante determinar qué entendían los constituyentes de esa época por contribuciones directas o indirectas. Nada mejor que referirse al respecto a Juan Bautista Alberdi, el inspirador de la Constitución histórica. Afirmaba el gran tucumano<sup>20</sup>:

*O se pide directamente al contribuyente una parte de su renta, o bien se exige una suma sobre ciertos consumos que hace con su renta, sin inquirir su nombre o mencionar su persona. Lo primero es la contribución directa, lo otro es llamado contribución indirecta*

Es evidente que al exigir al propietario de un inmueble una parte de la renta de ese inmueble a título de impuesto inmobiliario, estamos ante una contribución directa.

Corroborando esta antigua interpretación y después de una larga disquisición sobre lo que se entiende por impuestos directos o indirectos y reconociendo que la mayoría de los autores considera directos a los impuestos que no son trasladables e indirectos a aquellos que el contribuyente “de jure” traslada al de facto por la vía de la elevación de los precios, afirma Dino Jarach:

*En resumen, me parece que de acuerdo con los conceptos de Alberdi y Gorostiaga, el significado de impuesto directo era muy amplio y abarcaba a todos los impuestos no aduaneros y por lo tanto, todos los impuestos que no fueran aduaneros debían ser establecidos por la Nación únicamente por tiempo determinado. ...¿Que se entiende por contribución directa? Cuando alguien va a pagar la contribución directa, todo el mundo sabe que se trata de la contribución territorial o fundiaria, o, como se la denomina mas modernamente, contribución o impuesto inmobiliario. La contribución directa era el principal recurso provincial en una época en que la riqueza inmobiliaria era la mas importante manifestación de riqueza<sup>21</sup>*

Sobre esta premisa, esto es que el impuesto inmobiliario es una contribución directa, no cabe duda que la Nación puede establecerla por tiempo determinado

<sup>20</sup> Alberdi, J.B., Op.Cit. Pag. 416

<sup>21</sup> Jarach, Dino, *Curso Superior de Derecho Tributario*, Tomo I, Pag. 56, Editorial CIMA, 1957

“*proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación*”. Además, para hacerlo consistente con la optimalidad de Pareto y para que no distorsione la asignación de los recursos de la economía nacional debe ser un tributo establecido como un impuesto a la tierra “*libre de mejoras*”. Este último es un concepto fundamental. Lo hemos adelantado en un párrafo anterior. Pero una pregunta adicional surge: en caso de que lo establezca la Nación, ¿Es co-participable? La respuesta la da el propio inciso 2: no lo es si tiene una asignación específica. Pues bien, la asignación específica que sugerimos en este ensayo es la de solventar por mitades los gastos provinciales y municipales de seguridad, educación, alumbrado barrido, limpieza, caminos vecinales y otros gastos correspondientes a las funciones municipales. Es decir que no se trataría de un impuesto para beneficiar a las arcas nacionales sino todo lo contrario, sería para beneficio de las mismas provincias y municipios donde está ubicado el inmueble. Esta sería la asignación específica que exige la Constitución para que no sea co-participable. Además sugerimos una tasa anual que no pueda pasar del 2% del valor venal, a dividirse en un 1% para la provincia y un 1% para el municipio respectivo del lugar de ubicación del inmueble. Todo ello debería estar acompañado de una prohibición a los municipios de establecer cualquier otro impuesto o tasa sobre la misma materia imponible. La tasa máxima de 2% del valor venal puede parecer exagerada. Por ello proponemos que sea computable como “pago a cuenta del impuesto a las ganancias” y que se derogue el impuesto a los bienes personales. En efecto, en la actualidad existe una caótica triple imposición sobre los inmuebles incluyendo las mejoras sobre los mismos: el impuesto o tasa municipal, el impuesto inmobiliario provincial y el inmobiliario nacional por la vía del impuesto a los bienes personales. Quede claro entonces que el impuesto a la tierra libre de mejoras legislado de la manera propuesta en este ensayo contribuiría fuertemente a fortalecer la autonomía financiera de las provincias y municipalidades, a aumentar la productividad de las tierras del país, a redistribuir racionalmente su población, al fomento de la industria de la construcción y el empleo, puesto que las mejoras no estarían gravadas, a evitar la fuga de capitales y al desarrollo económico del país con justicia distributiva y una óptima asignación de sus recursos.

El impuesto a la tierra libre de mejoras del 2% sobre el valor venal de la tierra libre de mejoras debe poder computarse como *pago a cuenta* de ganancias. Y esta es una condición *sine qua non* para el éxito de la reforma fiscal que proponemos. Como el impuesto a la tierra libre de mejoras es imposible de evadir y debe pagarse inexorablemente, su establecimiento y su computo como pago a cuenta ayudaría a la Nación a reducir la evasión en el impuesto a las ganancias. En efecto, una gran cantidad de potenciales contribuyentes no inscriptos en este impuesto verían la conveniencia de inscribirse para aprovechar el dicho pago. De la misma manera una legión de monotributistas encontraría conveniente pasar al régimen general de pago del impuesto a las ganancias para aprovechar el pago a cuenta. Según la CEPAL, la evasión impositiva en ganancias llega en nuestro país al 49.7%, una de las más altas entre las de los países en desarrollo<sup>22</sup>. Con el sistema que proponemos la evasión podría alcanzar una meta más normal del 20%.

Las debilidades del sistema impositivo argentino no solamente radican en los impuestos legislados que en la práctica no se cobran en desmedro de la ley y la justicia distributiva. También hay un grave problema de *correspondencia fiscal*. En efecto, el

---

<sup>22</sup> CEPAL, Op.Cit. Pag. 38

régimen de coparticipación vigente determina que lo que los gobiernos provinciales gastan lo que no recaudan, sino que les viene de arriba de la Nación. Esto atenta contra el federalismo y el poder político de las provincias. Es decir que los gobiernos provinciales argentinos tienen mayores responsabilidades de gasto que de recaudación, lo que conduce a comportamientos fiscales no responsables, a un desincentivo a recaudar y, por lo tanto, a una mayor evasión. Con el sistema que proponemos se respaldaría la autonomía provincial al fortificar la recaudación por las provincias de un impuesto tradicionalmente local.

**5.-¿Avance sobre el dominio originario provincial, o por el contrario, interpretación racional de la Constitución de acuerdo a los principios del Análisis Económico del Derecho?**

La legislación del Congreso de la Nación tendiente a establecer un impuesto a la tierra libre de mejoras uniforme en todo el territorio nacional podría ser visto por algunos juristas como una intromisión inaceptable en la autonomía de las provincias y los municipios. Particularmente relevante para este argumento contrario a nuestra propuesta sería el artículo 124 de la Constitución Nacional de 1994 que reza:

*Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*

Existe en nuestro país una gran confusión sobre la interpretación de esta cláusula. Para dilucidar el punto debemos puntualizar qué se entiende por dominio originario. Nada mejor al respecto que referir la cuestión a Dalmacio Vélez Sarsfield, quien fuera autor del Código Civil actual, Ministro de Hacienda en la Presidencia de Mitre y del Interior en la de Sarmiento, y sobre todo profesor de Economía Política en la Universidad de Buenos Aires. Todo un gran maestro en el Análisis Económico del Derecho. Escribía Vélez en la nota al Art. 2507 del Código Civil:

*Muchos autores dividen la propiedad en la propiedad soberana del Estado y en la propiedad del derecho civil, en otros términos, en dominio eminente y dominio civil. La Nación tiene el derecho de reglamentar las condiciones y las cargas públicas de la propiedad privada. El ser colectivo que se llama Estado tiene respecto de los bienes que están en su territorio, un poder, un derecho superior de legislación, de jurisdicción y de contribución, que aplicado a los inmuebles, no es otra cosa que una parte de la soberanía territorial interior. A este derecho del Estado, que no es un verdadero derecho de la propiedad o dominio, corresponde el deber de los propietarios de someter sus derechos a las restricciones necesarias al interés general, y de contribuir a los gastos necesarios a la existencia, o al mayor bien del Estado*

Está claro que el “dominio originario” no es ni mas ni menos que el “dominio eminente” al que se refiere Vélez Sarsfield. Y si bien es cierto que las provincias tienen ese dominio eminente u originario, en gran medida lo han delegado en la Nación al aprobar la Constitución de 1853-60 y 1994. Ejemplo de esa delegación es la autorización del Art. 75 Inc. 12 al Congreso Nacional para dictar el Código Civil y el de Minería que precisamente tratan de los alcances de la propiedad civil y minera-petrolera-gasífera, lo cual es correlativo de la estricta prohibición a las provincias de ejercer el poder delegado a la Nación según reza el Art. 126, como dictar los códigos

de fondo establecer aduanas interprovinciales y otras. Para mayor redundancia, la Constitución vuelve a prohibir a las provincias establecer derechos aduaneros en el transcripto Art. 75 inciso 1. Y además en el Art. 9 reitera que no habrá mas aduanas que las nacionales en las cuales registrarán las tarifas que sancione el Congreso. El Art. 10 por su parte establece que el interior de la Republica es libre de derechos de circulación de los efectos de producción nacional, y libres también serán las mercancías de todas clases despachadas por las aduanas exteriores. La Constitución quita a las provincias también en los Arts. 11 y 12 el derecho a establecer peajes de tránsito a carruajes, buques y bestias en todo el territorio nacional. A mayor abundamiento establece en los Arts. 7 y 8 que el ciudadano de una provincia es ciudadano de las demás y que los procedimientos y actos públicos en una provincia hacen fe en las demás. Todas estas normas tienden a crear un gran mercado nacional para promover el desarrollo económico. En efecto, la filosofía de estas normas está en la Economía Política de Adam Smith. En su libro la “Riqueza de las Naciones”<sup>23</sup>, el escocés estableció como uno de los grandes principios de la economía política con plena vigencia hoy día, que la productividad depende de la división del trabajo, y que la división del trabajo depende de la extensión del mercado. Y daba el ejemplo clásico y conocido de una fabrica de alfileres en la Inglaterra de su tiempo. Dicha fábrica contaba con quince operarios y merced a una especialización en una tarea muy simple para cada operario y su coordinación adecuada por su gerencia, producía 45000 alfileres por día. En cambio un operario por si solo apenas si podría llegar a producir un alfiler por día. Claro está que para que la fábrica fuera rentable y viable se necesitaba de un mercado lo suficientemente grande como para comprar esa producción. Además agregaba Adam Smith que la misma tarea repetitiva del trabajo dividido de cada operario los incitaba a inventar maquinas para hacerlo, de donde surge que la misma división del trabajo era también fuente del progreso tecnológico. Alberdi, el diseñador de las grandes líneas de nuestra Constitución histórica conocía perfectamente la obra y la escuela de Adam Smith. Y luego de prodigar elogios sin par a esta escuela por ensalzar el valor del trabajo como fuente verdadera y última de la riqueza, dice sin medias tintas en su ya citado libro sobre el sistema económico y rentístico de la Constitución Argentina:

*A esta escuela de libertad pertenece la doctrina económica de la Constitución Argentina y fuera de ella no se deben buscar comentarios ni medios auxiliares para la sanción del derecho orgánico de esta Constitución. La Constitución es en materia económica lo que en todos los ramos del derecho público: la expresión de una revolución en libertad, la consagración de la revolución social de América. Y en efecto, la Constitución ha consagrado el principio de la libertad económica por ser tradición política de la Revolución de Mayo de 1810 contra la dominación española, revolución que hizo de esa libertad el motivo principal de guerra contra el sistema colonial o prohibitivo<sup>24</sup>*

Hoy en día vemos como los países firman tratados de integración económica con el objetivo de ampliar sus mercados para dar lugar al aumento de la productividad y al desarrollo económico. La Unión Europea, el Mercosur, el NAFTA, el Mercado Común Centroamericano, el CARICOM, la ASEAN son ejemplos que están a la vista. Mas aun, nuestra propia Constitución histórica de 1853-60, al abolir las trabas e

<sup>23</sup> Smith Adam, *La Riqueza de las Naciones*, 1776, Edición FCE, Pags. 8, 9 y 12

<sup>24</sup> Alberdi J.B., *Op. Cit.* Pags. 147 y 148

impuestos al comercio interprovincial coartando así los poderes impositivos de las provincias, siguió el ejemplo máximo de la integración económica de los Estados: el de los Estados Unidos de Norteamérica, país que llegó a ser el más rico y poderoso del orbe gracias al enorme mercado interno determinado por libre comercio inter-estadual y a la eliminación completa de las trabas al comercio entre los estados-provincias que lo componen, establecido en la Constitución de Filadelfia de 1787. Es que los redactores de la carta de Filadelfia de 1787 ya habían estudiado la Riqueza de las Naciones de Adam Smith, libro publicado en 1776. Al igual que Alberdi y muchos de los ilustrados constituyentes patrios de 1853-60 en nuestro país. Pero los nuestros fueron mas allá que los norteamericanos en sus esfuerzos integracionistas al establecer un código civil, de minería y demás legislación de fondo con carácter uniforme para las 14 provincias originarias y las subsiguientes diez gobernaciones creadas luego, gracias a la conquista del desierto por el General Roca y la generación del 80 que siguió a la de 1853-60.

A mayor abundamiento debe señalarse que las provincias “originarias”, que tendrían fundamentos para reclamar el dominio “originario”, aunque luego cedido en gran parte a la Nación en la Constitución de 1853-60 y luego más radicalmente aun en la de 1949, son las 14 primeras que estuvieron presentes en la formación de la Nación en las convenciones constituyentes del siglo XIX. Esto es Buenos Aires, Córdoba, San Luis, Mendoza, San Juan, Catamarca, Santiago del Estero, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Tucumán, Salta, La Rioja y Jujuy. Las demás provincias no pueden aducir ningún “dominio originario” por cuanto fueron creadas por leyes del Congreso de la Nación o por decretos leyes del Poder Ejecutivo Nacional en la segunda mitad del siglo XX. A saber La Pampa nació como provincia recién el 8 de agosto de 1951, al igual que el Chaco. Formosa fue creada en 1955; Misiones en 1953; Neuquén en 1955; Río Negro en 1955; Chubut en 1955; Santa Cruz en 1956 y Tierra del Fuego en 1990. Reitero, estas últimas provincias, como no fueron originarias, mal podrían tener un dominio originario auténtico.

### **6.-El dominio originario residual sobre los hidrocarburos**

Las consideraciones anteriores sobre el dominio originario, o su equivalente, el eminente sobre la tierra se aplican, por supuesto, al petróleo, al gas y a los minerales en general que están obviamente dentro del territorio nacional. Las provincias tienen un cierto dominio originario, igual al eminente, pero residual sobre ellos, dependiendo, como afirmamos antes, de lo que establezcan los códigos de fondo. Porque al delegar en el Congreso de la Nación el dictado del Código Civil y el de Minería que precisamente tratan de la propiedad de la tierra y de los minerales, incluidos los hidrocarburos en estos últimos, solo les queda a las provincias como derecho el cobro a su favor la contribución territorial es decir el impuesto inmobiliario directo en el caso de las tierras, y de las regalías en el caso de los hidrocarburos y los minerales. Es más, al tener el Congreso de la Nación la facultad de establecer los derechos de importación y exportación de hidrocarburos y de los frutos de la tierra en general, la misma Nación está en condiciones de regular el contenido verdaderamente económico de la propiedad de los hidrocarburos y los frutos de la tierra en el mercado interno. Y el poder de la Nación se acrecienta. mas aun cuando también le corresponde el poder de regular el comercio interprovincial por vía de la autorización para la construcción de oleoductos, gasoductos, caminos y ferrocarriles interprovinciales. Queda como atribución de las provincias la mera aplicación de las leyes de fondo nacionales según reza el Art. 75 inc. 12. Ello es así además por cuanto si nos remontamos al auténtico “dominio

originario” debemos recurrir a las ordenanzas de Toledo de 1574 o las de Carlos III de 1783 que depositaban la soberanía sobre las minas en los Reyes de España. Y como la Nación Argentina es la sucesora legal indiscutible de la corona española, el verdadero dominio originario corresponde a la Nación, tal como lo ha establecido la Corte Suprema de Justicia<sup>25</sup> siguiendo al gran maestro de nuestra Constitución histórica, el riojano Joaquín V. González. La cuestión, por supuesto, es motivo de controversia entre los juristas<sup>26</sup>, pero a mi juicio, el contenido de las cláusulas económicas de la Constitución referentes al mercado nacional sumadas a las atribuciones de legislación que tiene la Nación sobre la base del Art. 75 inciso 12, tornan irrelevante el “dominio originario” provincial del Art. 124 bajo análisis. Para corroborar nuestra interpretación de la Constitución Argentina, cabe señalar que en todos los países de America Latina, siguiendo al regalismo del Virrey Toledo y el Rey Carlos III, el petróleo pertenece a los Estados nacionales como herederos de la Corona, y no a las provincias que los componen.

---

<sup>25</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación FALLOS: 301:341. “El primer ordenamiento legal que tuvo aplicación en el entonces Virreinato del Río de la Plata, fue el de las llamadas Ordenanzas de Toledo, dictadas hacia 1574 por el virrey del Perú, Francisco de Toledo, y que rigieron en nuestro territorio no solo cuando formaba parte del Virreinato del Perú sino también posteriormente, cuando se erigió, en 1776, el del Río de la Plata. La Real Ordenanza de Intendentes de 1782 así lo dispuso aunque con la advertencia de la sanción de otro cuerpo legal destinado a reglar todo lo atinente a la minería. Las Ordenanzas afirmaban la plena propiedad de la Corona sobre todos los minerales y declaraban que las minas formaban parte de su dominio privado. Que poco tiempo después, la Real Cédula del 5 de agosto de 1783, que introdujo modificaciones a la Ordenanza antes citada, extendió al Río de la Plata las que Carlos III había sancionado para Nueva España el 22 de mayo de ese año. Esta reglamentación, destinada a perdurar en el régimen jurídico de la minería argentina, reiteraba que las minas eran propias de la Corona “así por su naturaleza y origen” (Art. I, título V), ratificando el principio regalista de las Ordenanzas de Toledo basado en el reconocimiento del dominio eminente del Estado. Sin perjuicio de ello, el monarca señala que “sin separarlas de mi Real Patrimonio, las concedo a mis vasallos en propiedad y posesión (Art. II, título V)” Estas ordenanzas regían en el Virreinato al producirse la Revolución de Mayo y, al decir de Joaquín V. González, era “el código que hemos encontrado en vigencia los argentinos cuando nuestra nación declaró su independencia” (Obras Completas, Universidad Nacional de la Plata, 1935, t. IV) y constituirán, según el ilustre hombre público, “el origen histórico y jurídico de nuestro regalismo minero porque la Nación Argentina es sucesora universal de los soberanos de España sobre los territorios que desligó de la Corona por la guerra y, por lo tanto de todo aquello sobre lo cual el Rey o la Corona o el Real Tesoro tenían dominio” de manera que esos derechos se transmitieron al “pueblo argentino, único depositario de la soberanía en cuya virtud existe la entidad del Estado” (ob. cita., p. 172)

<sup>26</sup>De Simone, Orlando, *El Dominio Originario de los Hidrocarburos y la Ley 26.197*, Revista del Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, Págs 77 a 78. Diciembre 2011. Tomo 71. Nro. 2. Cassagne, Juan Carlos, *La propiedad de los Yacimientos Mineros de Hidrocarburos*, El Derecho, tomo 145, Pag. 857

## **7.-Hidrocarburos: trece soberanías sobre un mismo recurso. Caos y caída de la producción**

En su libro “Petróleo y Política”, el ex Presidente Dr. Arturo Frondizi<sup>27</sup> comenzó elogiando el decreto del 24 de diciembre de 1910 del Presidente Dr. Roque Sáenz Peña y de su ministro Dr. Eleodoro Lobos por el cual se creó la “Dirección General de Explotación del Petróleo de Comodoro Rivadavia” que luego fue la base administrativa y empresaria de la gran empresa nacional YPF. A lo largo de toda esa obra que tiene 403 páginas, el ex Presidente fundamentó con abundantes datos su tesis central en el sentido de que las empresas extranjeras buscadoras de reservas y concesiones de petróleo en la Argentina estaban más interesadas en la importación que en la producción en el país. Por ello la necesidad de una empresa estatal como YPF. Así por ejemplo afirma:

*Las cifras son un índice elocuente, de 1907 a 1916 inclusive, la explotación fiscal produjo 293551 metros cúbicos de petróleo; y en el mismo período todas las empresas privadas constituidas que tenían permisos en terrenos ricos en yacimientos, obtuvieron 7771 metros cúbicos<sup>28</sup>*

Todo el libro de Frondizi gira alrededor de la inconveniencia del sistema de concesiones porque el mismo implica otorgar en propiedad el yacimiento; y obtenida esa propiedad, los concesionarios solían mantener los yacimientos sin producir porque les interesaba importar petróleo de otros países donde sus costos de explotación eran menores, o sus ganancias mayores. Por eso, después, cuando Frondizi alcanzó la presidencia en 1958, hizo dictar por el Congreso la ley 14773 estableciendo que los yacimientos de hidrocarburos son propiedad inalienable e imprescriptible del Estado Nacional, otorgándose a las provincias una regalía del 12% en función de su dominio originario o eminente. Y las provincias, especialmente las patagónicas aceptaron gustosas.

Consecuentemente, este Presidente favoreció la incorporación de capital extranjero, pero por la vía de contratos de locación de obra donde YPF conservaba la propiedad del petróleo y los yacimientos. Por estos contratos, YPF pagaba un precio a las empresas extranjeras por cada metro cúbico de petróleo extraído y entregado a la entidad estatal, propietaria del petróleo y los yacimientos, en nombre del Estado Nacional. La empresa privada estaba obligada a invertir por los contratos, pero si luego no entregaba petróleo a YPF, no cobraba. Durante el gobierno de Frondizi, YPF duplicó su producción por administración. Y por otra parte, los contratos de locación de obra con empresas privadas aportaron un tercio de la producción total del país, con lo cual pudimos lograr en cuatro años, el ansiado autoabastecimiento.<sup>29</sup>

El sistema de concesiones tan criticado por Frondizi se materializó luego lamentablemente, y en gran escala, con la compra de YPF por la española REPSOL<sup>30</sup>

<sup>27</sup>Frondizi, Arturo, *Petróleo y Política*, Editorial Raigal, 1954, Pag. 50. Este libro, según Frondizi, fue escrito para ser leído por futuras generaciones de políticos argentinos. Pero éstos, evidentemente, no lo leyeron.

<sup>28</sup> Frondizi, Arturo, Op. Cit. Pag. 61

<sup>29</sup> Casas, Juan Carlos, “La anulación en 1963 de los contratos firmados por Frondizi”, La Nación, lunes 27 de marzo de 1989. Ver también Conesa, Eduardo, “Los Contratos de Petróleo”, PUMA, 1963

<sup>30</sup> Gadano, Nicolás, *La Operación Borges para obtener YPF*, La Nación, 7 de mayo de 2012

en 1999-2012. A los españoles les interesaba permanecer en la Argentina por razones de prestigio, pero verdaderamente estaban interesados en invertir en México y Brasil. Por eso perforaron solo un promedio 10 pozos exploratorios por año, cuando en el decenio de los ochentas, la YPF estatal perforó un promedio de 177. Consistente con su política de reservas y de no invertir, vendieron parte de su participación a un grupo argentino que carecía de la experiencia técnica en la materia y de los capitales necesarios, pero encuadraba dentro del concepto del “capitalismo de amigos” del gobierno. Así REPSOL lograba mantener contento al gobierno con una migaja clientelista, mientras el país perdía el autoabastecimiento. Felizmente el gobierno argentino reaccionó en abril de 2012, aunque tardíamente, y dio marcha atrás en su política de privatización petrolera<sup>31</sup>. Repsol era originariamente una empresa paraestatal española sin experiencia. Tenía solamente estaciones de servicio. Nos hizo perder el autoabastecimiento. Fomentó las importaciones de petróleo y gas, y redujo las reservas nacionales probadas de petróleo en un 50% y las de gas en un 70%: un vaciamiento empresario espectacular. Todo estaba escrito. Y así sucedió.

Además el desastre era harto previsible porque en los últimos catorce años en nuestro país hubo trece Estados distintos con políticas petroleras diferentes. Por una parte la política petrolera de España ejercitada por Repsol. Por otra, la política petrolera de Brasil ejercitada por Petrobras, que finalmente vendió a grupos clientelistas locales. Por otra, la anti-política petrolera del Estado bobo nacional argentino que recién en abril de 2012 se dio cuenta del desaguisado que había generado.

Y por último, las 10 políticas petroleras distintas de los estados provinciales con petróleo amparados en el redundante artículo 124 de la Constitución Nacional de 1994 sobre el supuesto “dominio originario”. Dicha política consistió en otorgar concesiones dentro del concepto de “capitalismo de amigos” para beneficio de quien sabe quien<sup>32</sup>. Pero más allá del problema de la corrupción, los provincias no están en condiciones de negociar el contenido económico de las concesiones, ya que el precio interno del fluido y las reglas de su comercialización en mercado interno del país o en el exterior son de incumbencia del Estado Nacional. A ello se agrega la falta de simetría en el poder negociador dado por el enorme conocimiento técnico de las

---

<sup>31</sup> Rodolfo Terragno, Clarín del 29 de abril de 2012, “Expropiación de YPF : 10 preguntas para entender el problema”. Aquí el prestigioso ex ministro y ex senador sostiene que esta política en realidad data de 1992, cuando el Presidente Dr. Menem, el Gobernador de Santa Cruz Dr. Kirchner, el Diputado Dr. Parrilli, y los Ministros de Economía Dres. Cavallo y Roque Fernández iniciaron un proceso que culminó en estatización extranjerizante de YPF a manos de REPSOL en 1999.

<sup>32</sup> Aunque el verdadero dominio originario o soberanía corresponde a la Nación, el Código de Minería de 1886 en su artículo 7 afirmó que las minas son bienes privados de la Nación o de las provincias según el lugar donde se encuentren, pero luego agregó que sin perjuicio del dominio originario del Estado, la propiedad particular de las minas se establece por concesión legal. Después de una profusa legislación estableciendo reservas estatales a favor de YPF por decretos y luego por la ley 12161 de 1935, en 1949 la Constitución estableció que los yacimientos de hidrocarburos son propiedad inalienable e imprescriptible de la Nación, concepto que fue ratificado por la ley 14773 de 1958, que además prohibía las concesiones. Esta última prohibición fue levantada por la ley 17319 de 1967, la que luego fue modificada parcialmente por las leyes 24145 de 1992 y 26167 de 2006.

poderosas corporaciones multinacionales del petróleo frente el desamparo técnico y económico de nuestras provincias tomadas individualmente.

### **8.-Los precios internacionales y el principio del costo marginal en el mercado interno. Contratos de locación de obra, competitividad y licitaciones. Petróleo y enfermedad holandesa**

La excusa brindada por las empresas privadas concesionarias por disminuir la producción y para no explorar y depredar las reservas de petróleo y gas sin reposición alguna, consistía en que el gobierno argentino no respetaba los precios internacionales del petróleo y el gas en el mercado interno. El argumento es parcialmente válido en el caso del gas donde el Estado argentino no pagaba ni 2 dólares por millón de BTU a la producción nacional, en tanto que pagaba 8 dólares a Bolivia y 16 dólares a Qatar por el gas importado. Para estimular la exploración y producción, el gobierno debió haber pagado por lo menos 5 o 6 dólares el millón de BTU a la producción interna.

Pero cabe cuestionar la vigencia del precio internacional en nuestro mercado interno. El precio internacional suele ser un precio de monopolio, y no uno surgido de la competencia. Esta cuestión se ve mas claramente en el caso del petróleo que en el gas. En efecto, el precio internacional del petróleo está distorsionado por las prácticas monopólicas de la OPEP. Para comprobarlo nada mejor que analizar la evolución del precio internacional en dólares del barril de petróleo desde 1960 a la fecha. En el decenio de 1960 y hasta 1973 el precio internacional del barril fue constante y osciló alrededor de 2 dólares. En 1973-74, con motivo de la guerra egipcio-israelí y la adhesión de Arabia Saudita al club monopólico de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) se restringió la producción del fluido, y su precio trepó de 2 a 12 dólares el barril. En 1979, con motivo de la revolución de los sacerdotes mahometanos iraníes, la restricción en la producción llevó el precio a 35 dólares. En 1985 bajó a 14 dólares y se mantuvo muy bajo durante los noventas, en buena medida por el poderío militar de los Estados Unidos en medio oriente. En ese tiempo, 1999, Repsol compró YPF. Y a partir del año 2000 se verificó una nueva escalada de precios alentada por una nueva restricción en la producción de la OPEP, la segunda guerra del golfo contra Saddam Hussein, el aumento de la demanda china, el huracán Katrina en el golfo de Méjico y la especulación en “commodities”. Ello permitió al precio del petróleo alcanzar los 100 dólares el barril.

Claro está que estos precios están distorsionados por la inflación en dólares. Sin embargo, si hacemos los cálculos en dólares de valor constante de 2010, vemos que el precio en términos reales del petróleo tuvo una amplitud oscilatoria de 10 veces, entre un mínimo de 10 dólares y los 100 dólares el barril. Esta violenta oscilación no coincide con el costo marginal de la producción de petróleo para abastecer la demanda mundial que está alrededor de los 40 dólares el barril. El costo marginal es el costo del ultimo barril necesario para abastecer la demanda mundial. Si hubiera competencia en el mercado petrolero, el precio internacional del barril debiera ser igual al costo marginal. En este caso, la economía mundial se acercaría al óptimo de Pareto en la asignación de los recursos. El precio internacional del petróleo solo podría ser utilizado como referencia para el mercado interno argentino si fuera un precio resultante de un mercado de competencia. Pero no lo es. Es un precio distorsionado por el monopolio de la OPEP, que restringe la producción para lucrar con la suba del precio, dada la baja elasticidad-precio de la demanda del petróleo, ante la falta de

sustitutos económicos de bajo costo. Además, el precio del petróleo es doblemente arbitrario por estar alterado por factores políticos artificiales de muy diversa naturaleza. Al no ser el precio internacional igual al costo marginal mundial, sino un precio arbitrario, seguirlo a pie juntillas atenta contra la optimalidad de Pareto en la asignación de los recursos<sup>33</sup>. Es distorsivo desde el punto de vista de ciencia económica.

Ante los precios internacionales del petróleo y el gas excesivamente altos, las empresas privadas concesionarias en la Argentina reducen la exploración y la producción esperando que, al tener que importar grandes cantidades de petróleo y gas, el Estado les conceda finalmente el alto precio internacional como precio interno para, supuestamente, estimular la producción local. Y si el precio del internacional del petróleo fuera muy bajo, la estrategia de las empresas internacionales concesionarias consiste en reducir la producción local, tapar pozos e importar petróleo barato para venderlo en el mercado interno.

Como consecuencia de ello, lo mas inteligente que puede hacer la Argentina es inducir en su mercado interno un sistema de precios para el petróleo, el gas y derivados que sea competitivo e igual al costo marginal de producir esos fluidos en el país. Ello se puede hacer mediante una petrolera estatal eficiente que trabaje por administración, o por contratos de locación de obras con empresas privadas a la Frondizi. Para evitar suspicacias y demoras con las licitaciones y los contratos, la única variable para adjudicar las licitaciones debiera ser el precio, sobre la premisa de que el pliego de condiciones de la licitación defina en detalle las garantías bancarias y las inversiones mínimas. Este sistema le ha dado extraordinarios resultados a Petrobras en Brasil, en términos de eficacia y prestigio, productividad, rapidez y decencia. Para ello se requiere una empresa YPF meritocrática, cuyos integrantes sean elegidos sobre la base del talento y la carrera administrativa. Tema ciertamente difícil, si lo hay, en nuestro país arruinado como está por el clientelismo, el amiguismo, el “spoils system” y la corrupción<sup>34</sup>. Afortunadamente, un milagro ha comenzado a producirse con la acertada selección de un técnico petrolero argentino de primer nivel mundial al frente de YPF, como lo es el Ing. Miguel Galuccio. Veremos como sigue.

El descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo y su exportación suele causar graves problemas al desarrollo. Es la llamada “*enfermedad holandesa*”<sup>35</sup>. En efecto, la oferta masiva de divisas originada en la exportación de petróleo lleva a la sobrevaluación cambiaria y a la ruina del sector transable de las economías de los países petroleros, tales como Venezuela, Arabia Saudita y otros. En estos países, los sectores industrial y agropecuario declinan. Sin embargo, Argentina no es un país petrolero. Es meramente un país “*con petróleo*”. En el caso argentino, en tanto el país logre mantener su autoabastecimiento de petróleo y gas y en tanto registre precios internos menores que los internacionales de hidrocarburos, y además, en cuanto no sea exportador de petróleo y gas, no hay peligro de contraer la “*enfermedad holandesa*”

---

<sup>33</sup> Scitovsky, Tibor, “*Welfare and Competition*”, London, Allen and Unwin, Revised Edition, 1971; J de V. Graff, “*Theoretical Welfare Economics*”, Cambridge University Press, Londres, 1967; Max Corden, “*Trade Policy and Economic Welfare*”, Clarendon Press, Oxford 1974;

<sup>34</sup> Ver Capítulo 58 de este libro

<sup>35</sup> Corden WM, Neary JP (1982). "Booming Sector and De-industrialisation in a Small Open Economy". *The Economic Journal* **92** (December): 825–848.

dado el subsidio que significa para la industria y la agricultura el disponer de energía barata en el mercado interno.

### **9.-Resumen y conclusiones**

Como consecuencia de las anteriores consideraciones queda claro que una reforma práctica del sistema impositivo argentino que establezca un impuesto nacional del 2% anual al valor venal de las tierras urbanas y rurales libres de mejoras, tendría consecuencias sinérgicas importantes para el aumento de la producción agropecuaria, la expansión de la industria de la construcción, la creación de empleos, la mejora en la recaudación impositiva provincial, municipal y nacional. Además de promover la correspondencia fiscal, la reducción de la evasión y la justicia distributiva.

Para cumplir estrictamente con las prescripciones constitucionales, la recaudación de este impuesto debería tener como asignación específica la financiación de la seguridad, la educación en las provincias y el alumbrado el barrido y la limpieza de los municipios y todas las demás funciones municipales

Para que el impuesto a la tierra libre de mejoras que proponemos no resulte en una sobrecarga insoportable para los contribuyentes, su pago debería ser considerado como *pago a cuenta del impuesto a las ganancias*, y debería estar acompañado de la derogación del impuesto a los bienes personales. De esta manera, la legislación que proponemos sería extremadamente conveniente para las provincias y municipalidades. Y ayudaría a la AFIP al control de la evasión en el impuesto a las ganancias, evasión que según estimaciones de la CEPAL alcanzaría al 49.6%. Sobre la base satelital, los registros catastrales de todo el país y con el apoyo del Consejo Federal del Catastro ya creado por Ley 26209, el Poder Ejecutivo nacional debería realizar el avalúo "*proporcionalmente igual en todo el territorio de la Nación*" de las tierras libres de mejoras, y suministrar dicho avalúo las provincias y a la CABA. En el caso de los predios rurales, el avalúo científico *proporcionalmente igual* efectuado por el Estado Nacional podría ser suplantado, a voluntad, por la auto-valoración del contribuyente, pero en este caso el Estado Nacional, o el provincial, o el municipal, podrían adquirir el inmueble al precio fijado por el avalúo privado del propietario, mas un 50%, a título de mejoras. Luego el Estado correspondiente procedería a su reventa por licitación a quienes deseen la tierra para trabajarla.

El impuesto a la tierra libre de mejoras del 2% del valor venal debería ser recaudado por las provincias fortaleciéndose así la llamada correspondencia fiscal. Este impuesto legislado como pago a cuenta de Ganancias podría ser la base para destrabar el impasse del artículo 75 Inc. 2 de la Constitución Nacional que prevee una casi imposible ley convenio entre la Nación y las provincias. Las provincias aplicarían la mitad, es decir el 1%, a la seguridad y a la educación, y el otro 1% lo coparticiparían a las municipalidades en carácter de impuesto-tasa única y exclusiva para solventar el alumbrado barrido, limpieza pavimentos y toda otra clase de servicios municipales.

Simultáneamente con la ley del Congreso de aprobación de este impuesto, se debería aprobar también en otra ley el plan Laura, o Plan PROMITT, de autopistas y ferrocarriles para ayudar a devolver valor a todas las tierras del país y consolidar la unión nacional.

En una tercera ley se debería derogar la prohibición de indexar estipulada en la ley 23928 todavía vigente en este aspecto, y, además recrear la cédula hipotecaria como título nacional indexado con el índice variación salarial para financiar la vivienda y las mejoras sobre los inmuebles en todo el país, así como la creación de empleos. De esta manera se brindaría un instrumento de ahorro para frenar la sangría que representa la fuga de capitales por la vía de la compra de dólares por parte del público ahorrista. Esta misma ley debería además sanear el INDEC.

Para llevar a cabo la reforma que proponemos, los gobiernos nacional y provinciales debieran actuar coordinadamente con un criterio de largo plazo y no movidos por urgencias presupuestarias circunstanciales. Tal parece ser el caso actual en la Provincia de Buenos Aires, donde la Legislatura está planeando aumentos en las valuaciones que pueden llegar al 2000%, pero sin coordinar con el ámbito nacional, ni municipal, sin derogar el impuesto nacional a los bienes personales, sin poner coto a la proliferación de tasas municipales que en realidad son impuestos, y además gravando a las mejoras.

Una cuarta ley debería derogar la ley 17319 de concesiones petroleras y gasíferas, respetando los derechos adquiridos. Y además esta ley debería derogar las leyes 24145 y 26197 de privatización de YPF y de distribución de poderes nacionales y provinciales en materia de hidrocarburos, así como el decreto ley 546 del 2003

Una quinta ley debería reestablecer la ley 14773 del año 1958 sobre nacionalización de los hidrocarburos, sin perjuicio de respetar los derechos adquiridos al amparo de concesiones anteriores. En la ley, además, se debería conferir poderes a YPF para otorgar contratos de locación de obras y servicios por licitación pública para explotar nuestro petróleo y gas de las tierras, del mar territorial y la plataforma submarina, manteniendo siempre la propiedad del recurso en cabeza del Estado Nacional y asignando una regalía del 12% a las provincias en caso de las tierras, sin detrimento del dividendo que ellas cobrarían por su titularidad en las acciones de YPF, que representan cerca del 25% del capital social de la empresa. Los pliegos de condiciones deberán establecer las inversiones mínimas y las garantías bancarias. La adjudicación debería hacerse exclusivamente en función del precio, siguiendo el ejemplo de Petrobras en Brasil. La misma ley debería establecer condiciones de estricta idoneidad para la contratación del personal de YPF y debiera también asegurar su carrera administrativa en la empresa, con total prohibición de recomendaciones políticas y de nombramientos clientelísticos. En esta ley, además, se debiera disolver ENARSA.