

**COMENTARIO SOBRE “VALIDEZ ACTUAL DEL IMPUESTO A LA RENTA NETA POTENCIAL DE LA TIERRA EN LA ARGENTINA” DE NÚÑEZ MIÑANA (1985)<sup>1,2</sup>**

**ADOLFO STURZENEGGER<sup>3</sup>**

H. Núñez Miñana preparó este trabajo en 1984. En este año lo presentó en el concurso por el *Premio Manuel Belgrano 1984* organizado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal. Fue galardonado con el primer premio. En el número de julio-setiembre de 1985 fue publicado en la revista *Desarrollo Económico*.

Núñez Miñana comienza recordando los intentos que se hicieron en el país para introducir un impuesto a la renta potencial de la tierra rural. En 1963 en un documento de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación, se propone para el sector agropecuario sustituir los impuestos que gravaban la producción (retenciones) y la renta declarada (impuesto a las ganancias), por uno que gravase *la renta potencial* por unidad de superficie rural. La idea es debatida en los medios académicos, y culmina en 1973 con la sanción por el Congreso Nacional de la ley 20.538 introduciendo el criterio de gravar la renta agropecuaria con un impuesto a la *renta potencial normal*. Aunque esta ley nunca llegó a aplicarse, la idea siguió analizándose asiduamente en ámbitos académicos.

En 1984, Núñez Miñana encuentra dos motivaciones para preparar su trabajo. Primero, “analizar los distintos argumentos presentados a lo largo del tiempo como fundamentación del impuesto”. Segundo, apoyar la posibilidad de su introducción en cuanto en la campaña política que culminó en las elecciones de octubre de 1983, reaparecieron mayoritariamente propuestas para su implantación.

---

<sup>1</sup> “Validez Actual del Impuesto a la Renta Neta Potencial de la Tierra en la Argentina” Artículo publicado en *Desarrollo Económico*, Vol. 25, N° 98, Julio-Setiembre.

<sup>2</sup> Presentado en la Sesión de Homenaje a Horacio Núñez Miñana en la XL Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política realizada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de la Plata el día 18 de Noviembre de 2005.

<sup>3</sup> Profesor Titular de Teoría del Desarrollo Económico en la UNLP y miembro de la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

En una breve sección II del trabajo, se define el concepto de *renta potencial*, concepto que se disocia del de la *renta efectiva*. Esta está medida convencionalmente, como sucede en nuestro impuesto a las ganancias, como lo que efectivamente sucede cada año entre ingresos y gastos. Aquella, la potencial, está predeterminada según la calidad del suelo, el tipo de cultivo, la tecnología utilizada, etc. Tal predeterminación, en virtud de los múltiples factores que intervienen, es compleja. Además se requiere una actualización periódica. También en esta sección se presentan distintas alternativas de inserción del impuesto a la renta potencial dentro del sistema tributario existente.

La extensa sección III es el corazón del trabajo. Se estructura en tres partes. En la primera se analizan con gran prolijidad y profundidad las posibles relaciones entre el impuesto a la renta potencial y el esquema de política económica y social que, en América Latina, se ha denominado “la reforma agraria”.

La idea central de tales relaciones surge de pensar que en nuestro país coexistirían explotaciones eficientes, junto a otras no eficientes. Estas últimas en la versión de latifundios, extensiones muy grandes, subexplotadas por diferentes razones exploradas por diferentes autores, y en la versión de minifundios, extensiones muy chicas, con escalas insuficientes, y sobreexplotadas también por diversas razones. Las unidades eficientes obtienen la máxima renta efectiva por hectárea, mientras que tanto los latifundios como los minifundios obtienen rentas por hectárea menores. Si se introdujera en esta situación la tributación según la renta potencial, los tres tipos de explotaciones pagarían un tributo igual, ya que la renta potencial se predeterminaría según las unidades eficientes. Entonces este tributo resultaría más gravoso para los latifundios y para los minifundios en el sentido que absorberían una proporción mayor de la renta efectiva de estas explotaciones no eficientes. Esta mayor gravosidad podría alentar una “reforma agraria”, esto es, alentar a los latifundistas a que vendan sus tierras o la subdividan, y alentar también a los minifundistas a que vendan sus tierras y se ocupen en actividades alternativas, o a que aumenten la escala de sus explotaciones.

En la segunda parte de la sección III, Núñez Miñana analiza, como otro fundamento de la idea de la tributación según la renta potencial, la posibilidad de sustituir los impuestos a las exportaciones (retenciones) por un impuesto a la renta potencial.

La idea sería que con la desaparición de esos impuestos a las exportaciones aumentarían los precios de los bienes agrícolas, y consecuentemente su producción y sus exportaciones. Ello significaría la eliminación, en un sentido harbergiano, de las distorsiones que esos impuestos implican en cuanto disocian los precios agrícolas internos de los precios internacionales de oportunidad. Ahora bien, como esos impuestos a las exportaciones significan ingresos fiscales, se compensaría la pérdida de los mismos con lo recaudado por el tributo a la renta potencial de la tierra agrícola.

Sin embargo, como bien aclara Núñez Miñana, existe un problema adicional con esa sustitución. Los impuestos a las exportaciones, al bajar los precios de los exportables agrícolas, la mayoría de los cuales en forma directa o indirecta son bienes salarios (wage goods), actúan como un subsidio a los alimentos de los asalariados. Entonces, eliminar esos impuestos origina un problema distributivo, o alternativamente, en cuanto la pérdida de tal subsidio fuera compensada con incrementos salariales, un problema de estabilidad de precios.

En la parte final de la sección III, se analiza, en base a valiosos trabajos de investigación sobre el sector agrícola, la relación entre el impuesto a la renta potencial y el avance tecnológico en el sector. Esos trabajos identifican una significativa heterogeneidad tecnológica en el agro argentino, con distintos sistemas de producción y de rendimientos por hectárea. Una gran parte de esa heterogeneidad se asociaba a características de los productores, a saber, predisposición al cambio (alta o baja) y dedicación (alta o baja). Ante estos hechos, se sugería que el impuesto a la renta potencial de la tierra rural, al fijar un alto impuesto por hectárea presionaría a los productores con sistemas de producción de bajos rendimientos a instalarse en puntos óptimos de producción, con máxima dedicación y predisposición al cambio tecnológico.

La sección IV del trabajo está dedicada a recordar, según la visión de principios de los 80, la dificultad que implicaba para la administración del tributo la de disponer de un catastro completo con todos los datos jurídicos, agronómicos y económicos requeridos para la aplicación de un impuesto a la renta potencial de la tierra agrícola. Catastro que, a su vez, debía ser periódicamente actualizado.

La última sección esta dedicada a las conclusiones. Estimo que lo más importante de las mismas es lo siguiente. El autor cree que no debe entenderse al impuesto a la renta potencial como una panacea capaz de abordar múltiples

objetivos. En todo caso, lo más correcto lo considera sólo como una alternativa a analizar en relación a otros impuestos que gravan al sector agrícola: “la fundamentación más importante del impuesto a la renta potencial estaría en los efectos de incentivo a la producción y productividad y al mejoramiento tecnológico, en comparación con otros impuestos al agro actualmente vigentes como las retenciones a las importaciones”.

Otra conclusión es sugerir que la eventualidad de la aplicación de un impuesto a la renta potencial no estaría disponible a corto plazo “por carecerse de las bases técnicas indispensables para ello, especialmente el relevamiento y valuación catastral a nivel de cada una de las parcelas”.

Dos comentarios generales sobre el trabajo que estamos analizando son los siguientes. En cuanto al primero de ellos, como investigadores de aspectos de la política económica en nuestro país, el artículo de Núñez Miñana nos hace sentir nostálgicos. Es que su trabajo culmina y cierra un brillante debate de dos décadas, entre 1963 y 1983, sobre la realidad de nuestro sector agropecuario y sobre la mejor estructuración tributaria que se puede aplicar al mismo. Basta referirse a las citas bibliográficas que se analizan en el trabajo. Destacados especialistas internacionales como R.M. Bird, A. De Janvry, L. Einaudi, D. Fienup, H.P. Wald, y nacionales como R.M. Bochetto, O. Braun, A. Ferrer, G. Flichman, H. Giberti, E. Obschatko, M. Piñeiro, L. Reca, J. Sabato, A. Sojit, A. Sturzenegger, E. Trigo, M. Teubal, participaron en este debate con trabajos de investigación. Estos trabajos fueron publicados en *Desarrollo Económico*, *Económica*, *American Journal of Agricultural Economics*, *Quarterly Journal of Economics*, o como libros, o presentados en cuatro conferencias internacionales. Es interesante observar que dentro de los especialistas nacionales que participaron, tres de ellos, Giberti, Reca y Piñeiro, ocuparon el cargo de Secretario de Agricultura y Ganadería de la Nación. De hecho, el brillante artículo de Núñez Miñana cerró este extraordinario debate académico sobre economía y política agrícola en Argentina. Todo lo que era intelectualmente interesante sobre el tema estuvo analizado en el trabajo que estamos comentando, y desde entonces casi no volvió a trabajarse en el tema. Por esto es que decíamos que repasar esas dos décadas nos envolvía en una nostalgia intelectual. Es claro que en los 22 años que han transcurrido desde la publicación del artículo de Núñez, aunque hemos desarrollado debates interesantes como el relacionado con nuestro Federalismo Fiscal, no se ha podido replicar en el país un debate económico tan amplio y de tanta calidad intelectual como el que hemos comentado.

Existe un segundo comentario general a hacer. Recordemos que el trabajo se publica en 1984, y con el título “*Validez Actual del Impuesto a la Renta Potencial de la Tierra en la Argentina*”. *Validez actual* significaba validez para 1985. Sin embargo, si aceptamos la conclusión de Núñez Miñana que comentamos más arriba, que de los tres fundamentos del impuesto tratados en las partes 1, 2, y 3 de la sección III, el más importante es el 2, o sea el que sugiere analizar la conveniencia de sustituir los impuestos a la producción (retenciones) por el impuesto a la renta potencial, podemos afirmar que hoy, 22 años después de la publicación del artículo, tal validez, sin introducir ningún cambio, puede estar referida a hoy, o sea al 2006. Analicemos este segundo comentario con más detalles.

Comencemos recordando que si bien en su prolija sección III analizaba tres tipos de fundamentos para un impuesto a la renta potencial, en sus conclusiones minimiza dos de ellos e indica que el fundamento más importante es el 2, esto es, la posibilidad de analizar la sustitución de las retenciones por ese impuesto. Núñez analizó los otros dos fundamentos porque así lo exigía el “estado de las artes” del debate hasta ese momento, pero avizó que el más interesante era el asociado a esa posibilidad de sustitución.

Lo que Núñez avizó son los cambios en la organización industrial de nuestro sector agropecuario en las últimas décadas. Por un lado, la producción de granos aumentó a ritmos muy superiores a la producción ganadera, y esto derivó en una menor heterogeneidad productiva y tecnológica en el sector. Aquellos importantes estudios de Obschatko y Bocchetto determinando la coexistencia de sistemas productivos muy diferentes, estaban referidos al sector ganadero. Por otro lado, en especial en la producción de granos, se hizo decisivo en la organización productiva del sector, la acción de contratistas y de pools de siembra, que alquilan campos a los propietarios, y son quienes deciden acerca del sistema productivo a utilizar. Lo hacen dentro de un marco de fuerte competencia, alta eficiencia y escalas adecuadas. Todo esto ha llevado a una gran uniformidad productiva y tecnológica, donde las nuevas tecnologías que aumentan la renta de tierra se difunden y adoptan a una velocidad inédita en nuestra historia agrícola, e inédita a nivel internacional. Factores como la disposición al cambio, o la dedicación, de los propietarios de la tierra, tienen hoy mucha menor importancia. Es por ello que los objetivos de concretar una “reforma agraria” y/o de acelerar la introducción de nuevas tecnologías, no tienen hoy mayor relevancia en cuanto a analizar la posibilidad de introducir un impuesto a la renta potencial.

Así planteadas las cosas, después de 22 años, el artículo de Núñez por su contenido y por su título, puede ser un excelente punto de partida para analizar la conveniencia o no de sustituir los impuestos hoy vigentes a la producción y a las exportaciones agrícolas (retenciones) por un impuesto a la renta neta potencial de la tierra rural.

Núñez nos recuerda que al momento de elaborar su trabajo las retenciones a las exportaciones agrícolas eran del 25 por ciento, salvo algunos productos. Tengamos en cuenta que hoy esas retenciones van desde el 23,5% para la soja y girasol y 20% para trigo y maíz, hasta el 5% para producciones agrícolas regionales. En nuestra historia agrícola posterior a la II Guerra Mundial, solo en gran parte de los 90's, hubo retenciones nulas. Estas reaparecieron con fuerza junto con la muy alta depreciación real de nuestra moneda en 2002.

Parece interesante finalizar este comentario, y en especial la sugerencia de Núñez Miñana acerca de la posibilidad de sustituir los impuestos a las exportaciones por un impuesto a la renta potencial, arriesgando estimar una aproximación cuantitativa de los grandes números que estarían detrás de una sustitución de ese tipo. O sea, una aproximación que nos permita comparar la recaudación fiscal actual en concepto de impuestos a las exportaciones agrícolas, con la recaudación que se podría lograr con un impuesto a la renta potencial bajo la condición que los propietarios de la tierra rural no resultaran, en cuanto a sus ingresos rurales y al valor de sus tierras, ni perjudicados ni beneficiados.

La primera parte de nuestra conjetura cuantitativa, computar la pérdida fiscal que se originaría en la quita de las retenciones agrícolas, es sencilla. Tomemos el año 2005. Los derechos de exportación totales alcanzaron 12.323 millones de pesos. Ahora bien, la recaudación fiscal que debemos considerar como asociada a la producción agrícola es exactamente un 60%, integrado por 26% de exportaciones de productos del reino vegetal, 14% de exportaciones de grasas y aceites animales o vegetales, y 20% de exportaciones de productos de las industrias alimentarias. Resulta claro que todas estas exportaciones se originan en la producción agrícola. Por ejemplo, la leche fresca que producen los tambos casi no se exporta y consecuentemente no está gravada. De hecho esa producción tambera está gravada por las retenciones que se aplican a productos de las industrias alimentarias como quesos, leche en polvo, etc. Consecuentemente la cifra que hay que sustituir es claramente el 60% de aquel total, o sea 7.394 millones de pesos.

Nuestra conjetura cuantitativa se hace mucho más conjetural cuando queremos estimar cuanto se podría recaudar con un impuesto a la renta potencial si al mismo tiempo se eliminan las retenciones y se establece como condición la neutralidad del impacto de esta sustitución sobre los propietarios agrícolas en términos de valor de sus campos e ingresos rurales netos.

Comencemos con grandes supuestos. Vamos a considerar que en el agro argentino disponemos de 35 millones de hectáreas pampeano-equivalentes. Esto quiere decir hectáreas bien adecuadas para el cultivo de granos o para buenas pasturas ganaderas. Tiendo a pensar que esta es una estimación conservadora. En segundo lugar vamos a estimar que el valor de una hectárea promedio de esas 35 millones es de U\$S 3.000. Recordemos que hoy esos valores van desde U\$S 7.500 en la zona núcleo a U\$S 500 en tierras marginales. Tomando el caso del cultivo dominante, soja, esa hectárea promedio tiene hoy una renta neta de aproximadamente U\$S 150, la cual capitalizada al 5,0% de interés real da los U\$S 3.000 de valor del campo. Estimamos para este campo promedio un rendimiento en soja de 2,7 toneladas por hectárea. En este caso un arrendamiento razonable es de 0,9 toneladas de soja para el dueño del campo, lo cual a los precios actuales da U\$S 152, una cifra prácticamente igual a la anterior. A su vez, con tal rendimiento por hectárea, 2,7 toneladas, el ingreso bruto por hectárea, a precios de hoy, agosto 2006, daría un valor de U\$S 456 (se está utilizando un valor en bolsa de cereales de la soja de 520 pesos y un valor del dólar de 3,08 pesos). Con estos ingresos brutos y aquella renta de la tierra, estamos estimando todos los costos del campo (semillas, labranza, agroquímicos, fertilizantes, cosecha), más todos los gastos de comercialización, más la ganancia normal de los contratistas, por hectárea, de U\$S 306 (U\$S 456 – U\$S 150).

Ahora bien: ¿Cuánto aumentaría la renta de la tierra de esa hectárea promedio pampeano equivalente, que es de U\$S 150, al eliminarse todas las retenciones agrícolas? Vamos a adoptar el supuesto que hoy el promedio ponderado de las retenciones asciende al 20%. Recordemos que las grandes exportaciones de base agrícola (grano de soja y de maíz, aceite y pellets de soja y de girasol, trigo) están en el 20% o más. Para calcular cuanto variaría esa renta, debemos estimar cuanto variarían los ingresos brutos por hectárea y los costos totales por hectárea. Asumimos que los primeros subirían un 25% aceptando el supuesto que hoy las retenciones son, en promedio ponderado, de 20%. En cuanto a los costos vamos a asumir un aumento débil del 6,0%. Tengamos en cuenta que todo las estimaciones están hechas como

manteniendo constante el nivel de producción asociado al nivel de retenciones 2005. Sin embargo, creemos que dentro de los costos hay algunos componentes (comisiones, impuestos y otros), que podrían experimentar algún aumento. En tal caso los nuevos ingresos brutos alcanzarían un valor de U\$S 570 y los costos totales uno de U\$S 324 y la nueva renta de la tierra uno de U\$S 246. Esto representa un aumento con relación a los 150 actuales, del 64%.

Este aumento de U\$S 96 es el que debería ser absorbido por un impuesto a la renta potencial para dejar a los propietarios en la misma situación de renta rural neta. Con lo cual lo que podría recaudarse, bajo esta condición de neutralidad, sería de U\$S 3.360 (U\$S 96 x 35 millones de hectáreas). En pesos 10.349 millones de pesos.

Dos comentarios finales. Las estimaciones anteriores no han intentado cuantificar los mayores ingresos netos que obtendrían los dueños de tierra por el *producen surplus* adicional que se generaría al aumentar la producción agrícola por el aumento de sus precios.

Segundo, como se observa, se obtiene por impuesto a la renta potencial, bajo condiciones de neutralidad, un ingreso fiscal, claramente mayor al que se pierde por la quita de las retenciones (2.955 millones de pesos más). Esto debe ser así porque hemos calculado como aumentarían los ingresos netos de los propietarios rurales teniendo en cuenta toda la producción agrícola y no sólo la que se exporta. Por ello concluimos citando el excelente trabajo de Núñez Miñana, "Si por razones de distribución del ingreso, se desea compensar la pérdida experimentada por los consumidores nacionales como consecuencia de la eliminación de las retenciones a las exportaciones (y por lo tanto, del subsidio implícito al consumo), sería necesario recaudar con el nuevo impuesto a la tierra, no sólo lo necesario para compensar la pérdida de recaudación fiscal, sino también lo necesario para compensar a los consumidores el subsidio implícito eliminado".