

**III Jornadas de Historia Económica
Montevideo, 9 – 11 de Julio de 2003**

Simposio N° 16

**LAS FINANZAS PÚBLICAS COMO OBJETO DE ESTUDIO
Y LA HISTORIA ECONÓMICA**

Título de la Ponencia:

**Política fiscal y reformismo (1903-1930).
La Contribución Inmobiliaria y la “bomba de succión”.**

Autor:

Reto Bertoni

reto@iecon.ccee.edu.uy

**Instituto de Economía
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
UDELAR**

1. Introducción

El trabajo que se presenta a continuación aborda un aspecto parcial de la evolución de las Finanzas Públicas, en Uruguay, en las tres primeras décadas del siglo XX. Incursiona en el análisis de la Contribución Inmobiliaria, el impuesto directo que realizó la contribución más importante a los ingresos del Estado en aquellos años y resume los resultados más importantes a que llegó la investigación.¹

Dos objetivos concretos orientaron el proceso investigativo: llegar a establecer de manera precisa el rendimiento del Impuesto de Contribución Inmobiliaria y discutir, muy sumariamente, las transferencias de recursos a que pudo dar lugar su aplicación.

Después de esta breve introducción el documento ofrece, en la Sección 2, una aproximación a las características del Impuesto Inmobiliario en el Uruguay de comienzos del siglo XX, refiere a algunos estudios previos sobre el tema y discute las fuentes consultadas y la información suministrada por las mismas. Al final de esta Sección se explicita las decisiones metodológicas que sustentan la reconstrucción de las series que se presentan.

En la Sección 3, se analiza las variaciones que pueden constatar en el rendimiento del impuesto, se identifica períodos y se discute algunas posibles hipótesis interpretativas.

En la Sección 4, se busca una aproximación a los efectos redistributivos del Impuesto de Contribución Inmobiliaria con las características que se aplicó en aquellos años. Especialmente se pone el énfasis en discutir testimonios de los contemporáneos referidos a la exacción de que era objeto la Campaña a través del régimen impositivo. El resultado ofrece evidencia parcial (desde el modesto recinto de la Contribución Inmobiliaria) que relativizaría algunas de aquellas posiciones.

Una última Sección se dedica a las principales conclusiones que pueden extraerse a la luz de la discusión realizada.

2. El Impuesto de Contribución Inmobiliaria. Estudios Previos. Trabajo con la información relevada.

a) La Contribución Inmobiliaria: sus características

En el período bajo estudio el Impuesto Inmobiliario (Contribución Inmobiliaria) era un tributo de carácter nacional cuya definición en lo relativo a la base imponible, alícuota y forma de liquidación era de rango legal. Anualmente el Parlamento debía aprobar la Ley que regiría en ese ejercicio económico y el poder ejecutivo reglamentaba el procedimiento respectivo. No se establecía una sino dos jurisdicciones para la aplicación del Impuesto: el departamento de Montevideo y los “Departamentos del Litoral e Interior” (los 18 restantes); así mismo en cada jurisdicción se distinguía entre propiedades de zonas rurales y aquellas de áreas urbanas y suburbanas.

El aforo individual de las propiedades a los efectos de calcular la base imponible del tributo se estableció progresivamente en Montevideo a lo largo de una década desde 1905, a partir de la creación del “Registro de la Propiedad Inmobiliaria”. En la Campaña es recién en 1916 que entra en vigencia tal método de avalúo; con anterioridad a esa

¹ Se analiza el Impuesto de Contribución Inmobiliaria básico y las sobretasas que se aplicaron circunstancialmente. No se tiene en cuenta las que se denominan “Contribuciones de Mejoras sobre la Propiedad Inmobiliaria”, como por ejemplo “Saneamiento ciudades del interior”, “Impuesto para el Empréstito Hallgarten”, “Impuesto Puente Barra Santa Lucía”, “Impuesto Rambla Sur”.

fecha la base imponible estaba determinada por la ubicación de las propiedades en alguna de las zonas en que se dividía el territorio, en las que el aforo era fijo.²

La recaudación de la Contribución Inmobiliaria correspondía a la Dirección General de Impuestos Directos (en adelante DGID). Esta repartición pública también llevaba a cabo la liquidación del tributo de acuerdo a lo establecido por la Ley y el Decreto correspondiente, depositando en el Banco de la República las cifras resultantes en las cuentas de los distintos municipios y/o del “superior gobierno” según correspondiera.

A lo largo de todo el período en estudio se cuenta con datos de la recaudación (en Montevideo e Interior) de la Contribución Inmobiliaria, pero recién desde 1905 se pudo encontrar información completa de la liquidación del impuesto y, en muchos años, sólo de manera indirecta, a partir de las rentas municipales.

Los cambios políticos que tuvieron lugar desde 1916, tanto en el plano constitucional como en el relacionamiento entre los partidos, se reflejaron también en lo referido al impuesto inmobiliario. Hubo cambios sustanciales de la participación de la Campaña en lo producido por el impuesto y limitaciones a la apropiación por el Gobierno Central del mismo.

Esta breve referencia a las particularidades que presenta la administración del impuesto ayudan a entender –en parte– las dificultades para interpretar primero y discutir después los datos que suministran las fuentes disponibles.

b) Antecedentes y justificación de este estudio

Desde la primera presidencia de José Batlle y Ordóñez se desarrolló un importante esfuerzo por cambiar el rumbo en la orientación impositiva del Estado. Pero sólo se avanzó muy tímidamente al respecto.³ Es casi un lugar común, al revisar la bibliografía sobre el batllismo, encontrar referencias relativas al fracaso de la reforma fiscal. En algunos de esos trabajos puede descubrirse de manera explícita o implícita el importante papel que se asigna a este fenómeno como factor explicativo de la “crisis del primer batllismo”.⁴

Los trabajos de Barrán y Nahum, Finch, Quijano, Frega-Maronna-Trochón y Rilla realizan aportes muy importantes desde distintos ángulos y poniendo el énfasis en diferentes aspectos de la política fiscal del batllismo. La consulta a los mismos fue de gran utilidad para una aproximación al tema y para la comprensión de muchas de las complejas relaciones entre las finanzas públicas, la sociedad y la política de la época. En esa medida este trabajo tiene una deuda importante con ellos.⁵

Esta investigación encuentra su legitimación en el intento de cuantificar algunos fenómenos asociados al Impuesto de Contribución Inmobiliaria y discutir a la luz de esa evidencia el aporte de este tributo a las finanzas del Estado y una aproximación de las

² En 1899 había sido aumentado el número de zonas en que se dividía el territorio a efectos de la fijación del valor de las propiedades. El trabajo de avaluación territorial de la campaña, entre 1904 y 1906, dio por resultado importantes aumentos y en 1912, las 139 zonas se transformaron en 267.

³ Frega, A.; Maronna, M.; Trochón, Y. *La reforma del agro: una encrucijada para el batllismo (1911-1933)*. CLAEH, Serie Investigaciones N° 45, s/f.

⁴ Barrán, J.P. y Nahum, B. *Batlle, los estancieros y el imperio británico*. Montevideo, EBO, 1979-1987 (especialmente Tomo 6: “Crisis y Radicalización, 1913-1916”). Finch, H. *Historia Económica del Uruguay Contemporáneo*. Montevideo, EBO, 1980. Rilla, J. *La mala cara del reformismo. Impuestos, Estado y política en Uruguay (1903-1916)*. Montevideo, ARCA, 1992. Bértola, L. *Ensayos de Historia Económica*. Montevideo, TRILCE, 2000.

⁵ Al final del trabajo se ofrecen las referencias bibliográficas donde puede obtenerse información sobre las obras de estos autores.

transferencias de recursos a que pudo dar lugar su aplicación en las primeras tres décadas del siglo XX.

Esta preocupación por cuantificar los hechos se vio reforzada, en el curso de la investigación, por el hecho de haber encontrado fuertes incongruencias en las cifras manejadas por las diferentes fuentes. A continuación se presentan brevemente algunos de los problemas detectados, la discusión a que dio lugar esa constatación y las decisiones adoptadas para elaborar una serie consistente de la evolución de la recaudación del Impuesto de Contribución Inmobiliaria en Uruguay, entre 1903 y 1930.

c) *Discusión de las fuentes*

Como esfuerzos muy importantes por cuantificar y clasificar los ingresos públicos para el período que se pretende analizar, fueron ubicados dos importantes trabajos. Se trata de un trabajo de seminario dirigido por el Prof. La Gamma y en el que participaron Azzini, Faroppa, etc. y la monografía de Pedro Dondo para aspirar al título de Contador.⁶ Dado que el segundo trabajo utiliza la serie de La Gamma hasta 1927, entre ambos se obtiene una serie homogénea de 1903 a 1938.

La lectura de los mismos dirigió la atención a dos de las fuentes básicas manejadas por ellos: Los Anuarios Estadísticos de la Dirección General de Estadística (en adelante AE) y los Estados Generales de la Administración Pública publicados por la Contaduría General de la Nación (en adelante EEGG).⁷

Así mismo se consultó la información suministrada por la “*Sinopsis Económica y Financiera del Uruguay. Estadística Retrospectiva*” (en adelante Sinopsis del BROU), publicación del Banco de la República Oriental del Uruguay de 1933.

En primera instancia se confrontó los datos suministrados por los EEGG con los de los AE para el período 1903-1921. Esto permitió constatar que hasta 1915 los EEGG contabilizan como ingresos públicos por concepto de Contribución Inmobiliaria el total recaudado por la Dirección General de Impuestos Directos y que, desde 1916, se deduce previamente el 1°/oo con destino a las rentas municipales. También pudo corregirse algunos errores tipográficos al confrontar cifras.

Luego se trabajó exhaustivamente con los AE y esto permitió apreciar que desde 1916 lo “Ingresado a Rentas Generales por concepto de Contribución Inmobiliaria” también incorpora aquel cambio en la registración. Esta constatación fue posible al poder reconstruir las “rentas municipales” desde 1905 hasta 1930.

Finalmente se realizó la confrontación de la serie de lo recaudado por la DGID y lo ingresado a Rentas Generales, obtenida de los AE; la serie reconstruida en los trabajos de La Gamma y Dondo; y los datos suministrados por la Sinopsis del BROU.

A continuación se presentan las observaciones que surgen de dicho ejercicio comparativo.

- a) Es necesario tener la precaución, al trabajar con cualquiera de las series, que el producido total del impuesto debe incluir lo correspondiente a las rentas municipales. La no consideración de este tópico puede inducir a errores como los constatados en la Sinopsis del BROU y en el trabajo de La Gamma et al.

⁶ La Gamma, M.; Faroppa, L.; Alzugaray, R.; Llosa, M.; Azzini, J.; Fernández, A. “Desarrollo de los Ingresos Públicos Nacionales”. En: *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración*. Año I, N°2, Montevideo, Diciembre de 1940. Dondo, P. *Los Ciclos de la Economía Nacional. Evolución de las Rentas Públicas*. Montevideo, 1942.

⁷ Lamentablemente estos Estados Generales, que ofrecen información muy detallada, sólo fueron publicados hasta 1922.

- b) La serie que se puede reconstruirse a partir de los AE -siendo la más completa y que permite mayor rigurosidad en el análisis- presenta la dificultad de registrar de manera discriminada, sólo desde 1920, el pago de ejercicios anteriores, multas y recargos.
- c) Los datos referidos a las rentas municipales de los departamentos del Interior del país muestran lagunas de información en 1915 y 1919. Esto se convierte en un grave problema a partir de 1924 ya que faltan cifras de varios departamentos y en los tres últimos años ya no aparece registro alguno para el interior.
- d) En los años 1929 y 1930 se observa una pronunciada caída de la recaudación en la Campaña y, paralelamente un incremento en el rendimiento del impuesto en Montevideo. Al reparar en que lo liquidado desde la DGID para el municipio de la Capital, no varía de la misma manera que lo recaudado, debería entenderse que hubo un hecho fuera de lo normal: el pago de buena parte de la Contribución Inmobiliaria de la Campaña en las oficinas capitalinas de la DGID.

Los problemas detectados en el ejercicio referido obligó a un manejo muy cuidadoso de la información, adoptar decisiones respecto a cuál sería la fuente básica a partir de la cual reconstruir las series y llevar adelante algunas estimaciones en los casos en que no se pudo contar con toda la información o que la misma ofrecía contradicciones. En lo que sigue se explicita los principales pasos dados.

En primer lugar se optó por reconstruir una serie de lo recaudado por todo concepto en la DGID, previo a la liquidación del Impuesto. Dado que la información resultaba consistente en lo relativo al origen de la recaudación se discriminó entre lo recaudado en Montevideo y en el Interior. La fuente básica fueron los AE. Esta decisión permite superar de manera explícita las incongruencias anotadas entre las fuentes.

En segundo lugar, se abordó el problema de la contabilización de los ejercicios anteriores y las multas y recargos. Al reparar en la evolución anterior y la cifra suministrada para 1919 por los propios AE, puede aceptarse el supuesto de que, hasta entonces, la información incluye aquellos rubros. Esta opción ofrece la posibilidad de empalmar sin mayor trámite los datos suministrados por los AE para todo el período respecto a lo recaudado por la DGID.

En lo que respecta a las rentas municipales, no hay dificultad para cubrir el período 1905-1930 para el departamento de Montevideo. En el Interior, como en 1915 faltan los datos de Paysandú, se procedió a una estimación para ese año tomando -como referencia base- la variación de la recaudación en la Campaña. El mismo criterio se manejó para sortear un problema similar en 1919. Para el período 1924-1930 el criterio fue diferente. Dado que por Ley de agosto de 1922 se definió la participación de los “Departamentos del Litoral e Interior” en el producido de la recaudación en el equivalente al 50% de lo recaudado en el ejercicio 1919-1920, se estimó para todos aquellos años la misma cifra. La fortaleza de esta estimación puede constatarse consultando las respectivas Leyes de Contribución Inmobiliaria para los Departamentos del Litoral e Interior. También Martínez Lamas confirma la información.⁸

Por último, los años 1929 y 1930 constituyen un caso especial y preocupante, dado que no puede argumentarse con seguridad sobre lo ocurrido. Parece fuera de dudas lo adelantado sobre el pago de la Contribución Inmobiliaria en Montevideo (véase ítem d, en esta misma página) y sobre la base de ese supuesto se estimó –en base a la variación de las rentas municipales de la Capital- la variación de la recaudación allí y se consideró la diferencia como recaudación de la Contribución Inmobiliaria de la Campaña. No fue

⁸ Martínez Lamas, J. *Pobreza y Riqueza del Uruguay*. Montevideo, Atlántida, 1946, 2da. Edición. p. 281.

posible estimar directamente la recaudación de la Campaña a partir de las rentas municipales pues desde 1924 la cifra transferida desde la DGID es la misma (Ley de 1922).

El efecto del procedimiento de estimación elegido fue obtener un comportamiento más “normal” de la serie de Montevideo, pero no se “corrige” totalmente la caída del Interior. Y, a pesar de algunas hipótesis que podrían adelantarse al respecto, se mantiene dudas sobre las razones de la fuerte caída de la recaudación por concepto de Contribución Inmobiliaria en la Campaña. No obstante parecería asociarse a una fuerte caída del precio de la tierra (a partir de 1928) que repercutiría en los aforos.⁹

Una última consideración. En el AE correspondiente al ejercicio 1913-1914, se comete un error al introducir como recaudado en el Interior la cifra correspondiente a la recaudación total. Esto, que fue constatado al confrontar distintas fuentes, se corrige en la serie construida.

A continuación se presenta la evidencia obtenida a partir de los criterios explicitados en los párrafos precedentes. Resumiendo la información que suministra la misma puede señalarse lo siguiente:

- a) Una serie de lo recaudado por la DGID, incluyendo ejercicios anteriores, multas y recargos. Se ofrece de manera discriminada lo recaudado en Montevideo y en el Interior del país. Esta información cubre el período 1903-1930.
- b) Una serie de lo transferido desde la DGID a los departamentos y que pasa a formar parte de las rentas municipales. Se discrimina entre lo transferido a Montevideo y a los departamentos del Interior. Esta información cubre el período 1905-1930.
- c) Una serie de lo transferido a “Rentas Generales” desde la DGID, discriminado entre lo proveniente de lo recaudado en Montevideo y en el Interior. Esta información cubre el período 1903-1930.

⁹ En la Sección correspondiente se discute este tema.

Cuadro 1 - CONTRIBUCIÓN INMOBILIARIA - VALORES CORRIENTES (Miles de pesos)

	Impuesto CI Recaudado			Otros conceptos *			TOTAL	1 o/oo para los Departamentos			LIQUIDO A RENTAS GENERALES		
	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total		Capital	Interior	Total	De capital	De Interior	Total
1903	881,2	1192,3	2073,5				2073,5				881,2	1192,3	2073,5
1904	879,3	1153,3	2032,6				2032,6				879,3	1153,3	2032,6
1905	921,8	1589,8	2511,6				2511,6	130,0	214,5	344,5	791,8	1375,4	2167,2
1906	976,0	1726,6	2702,6				2702,6	144,3	323,4	467,7	831,7	1403,2	2235,0
1907	988,1	1742,2	2730,3				2730,3	140,0	267,8	407,8	848,1	1474,4	2322,5
1908	1040,3	1700,4	2740,8				2740,8	145,0	249,2	394,2	895,3	1451,2	2346,6
1909	1094,5	1723,4	2817,8				2817,8	155,4	311,7	467,1	939,1	1411,7	2350,8
1910	1152,6	1742,7	2895,3				2895,3	144,6	282,2	426,8	1008,0	1460,5	2468,5
1911	1248,9	1733,5	2982,4				2982,4	191,2	286,9	478,1	1057,7	1446,6	2504,3
1912	1565,2	2737,2	4302,4				4302,4	226,4	384,9	611,4	1338,7	2352,3	3691,0
1913	1804,3	2743,9	4548,3				4548,3	264,6	321,1	585,6	1539,8	2422,8	3962,6
1914	2037,5	2723,6	4761,1				4761,1	300,2	502,7	803,0	1737,2	2220,9	3958,2
1915	2164,4	2709,5	4873,9				4873,9	324,4	500,1	824,5	1840,1	2209,3	4049,4
1916	2081,5	2999,2	5080,7				5080,7	326,0	454,5	780,5	1755,5	2544,7	4300,3
1917	2138,5	3104,7	5243,2				5243,2	340,4	786,8	1127,1	1798,1	2317,9	4116,1
1918	2191,9	3107,8	5299,7				5299,7	340,4	772,6	1113,0	1851,5	2335,2	4186,7
1919	2241,0	3161,6	5402,6				5402,6	335,3	786,0	1121,3	1905,7	2375,6	4281,3
1920	2231,0	3160,9	5391,9	73,9	164,1	237,9	5629,8	332,5	784,4	1116,9	1972,4	2540,5	4512,9
1921	2082,0	3399,2	5481,1	175,4	671,0	846,5	6327,6	336,4	1167,9	1504,2	1921,1	2902,3	4823,4
1922	2115,4	3476,8	5592,2	319,9	236,1	556,1	6148,3	325,5	1186,8	1512,4	2109,8	2526,1	4635,9
1923	2162,5	3913,8	6076,2	452,2	453,3	905,5	6981,8	385,5	2076,8	2462,3	2229,1	2290,3	4519,4
1924	2479,5	3948,1	6427,6	435,5	481,4	917,0	7344,5	425,1	1580,8	2005,8	2489,9	2848,8	5338,7
1925	2683,3	3925,9	6609,1	404,9	406,1	811,0	7420,1	443,4	1580,8	2024,1	2644,8	2751,2	5396,0
1926	2825,4	3927,4	6752,8	393,3	445,6	838,9	7591,8	462,1	1580,8	2042,9	2756,6	2792,3	5548,8
1927	3071,0	3895,6	6966,7	487,6	483,5	971,1	7937,8	512,6	1580,8	2093,4	3046,1	2798,3	5844,4
1928	3112,5	4007,2	7119,6	324,2	455,2	779,4	7899,0	495,5	1580,8	2076,2	2941,2	2881,6	5822,8
1929	3218,9	3359,6	6578,4	372,9	273,7	646,6	7225,0	512,2	1580,8	2093,0	3079,5	2052,5	5132,0
1930	3319,5	3103,4	6422,9	500,0	299,3	799,2	7222,2	528,0	1580,8	2108,8	3291,4	1821,9	5113,3

* Se incluye aquí desde 1920 cobro de ejercicios anteriores, multas y recargos. Hasta dicha fecha estos rubros estarían incluidos en el total recaudado.

Sombreado: ajustes y correcciones.

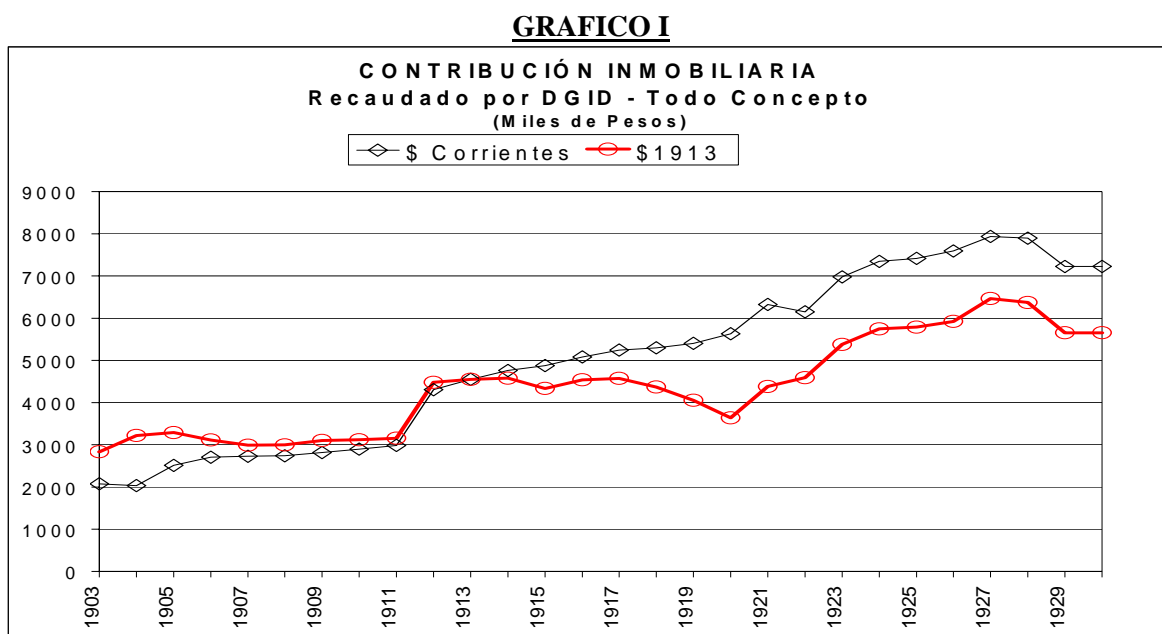
Por Ley de 24.8.1922 se establece que "corresponde a los Concejos Deptales de Adm. las cantidades necesarias hasta completar el equivalente al 50% de lo recaudado por concepto de dicho impuesto en el ejercicio 1919-1920 (art. 1°). Este parece haber sido la fórmula que quedó vigente para los ejercicios siguientes. Así lo certifican las respectivas Leyes de Contribución Inmobiliaria para el Litoral e Interior y los decretos respectivos. En el artículo 22 de los respectivos decretos se establece: "De acuerdo con la Ley de 24.8.22 corresponde a los Concejos de Adm. Deptales. Una suma equivalente al 50% de lo recaudado por CI en el ejercicio 1919-20..." (Véase RNLD). 1923 está distorsionado por la inclusión del ajuste de 1921-1922 y la liquidación con el nuevo régimen del ejercicio 1922-1923.

FUENTE: ANUARIOS ESTADÍSTICOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA.

3. Rendimiento del Impuesto.

Como resultado de la discusión de las fuentes consultadas y algunas estimaciones explicitadas en la sección anterior, es posible presentar una serie homogénea del rendimiento del Impuesto de Contribución Inmobiliaria discriminando lo recaudado en Montevideo y el Interior del país. La misma también permite observar hacia dónde se deriva ese ingreso: la cuota parte que se destina a nutrir las arcas municipales y aquella que se asigna al Gobierno Central (Rentas Generales).

En el Gráfico I se puede apreciar la evolución de las sumas recaudadas anualmente por todo concepto, esto es, incluye multas, recargos y pagos por concepto de ejercicios anteriores. A los efectos de poder observar la incidencia del fenómeno inflacionario, presente en el período, se presenta una serie en miles de pesos corrientes y –deflactada por un Índice de Precios al Consumo- la misma en miles de pesos de 1913.



Fuente: Cuadro 1

Debe tenerse presente al encarar el análisis de los datos que la evolución de los ingresos públicos derivados de la tributación depende siempre de dos factores, difíciles de identificar, pero sustancialmente diferentes: las variaciones inducidas por el desempeño económico global que afectan de manera específica a cada tributo según la elasticidad que presente el mismo; y las variaciones derivadas de la acción discrecional de la administración al modificar la base imponible y/o las alícuotas respectivas.

La Contribución Inmobiliaria es un tributo cuya recaudación se vincula al valor de la propiedad (o más precisamente su valuación) y no –directamente- al resultado de la actividad económica. En este sentido, más allá de lo que ocurre en relación al desempeño económico global, los incrementos (o disminución) de la alícuota o de la base imponible a través de la vía legal tienden a reflejarse de manera directa en la recaudación. Sin embargo,

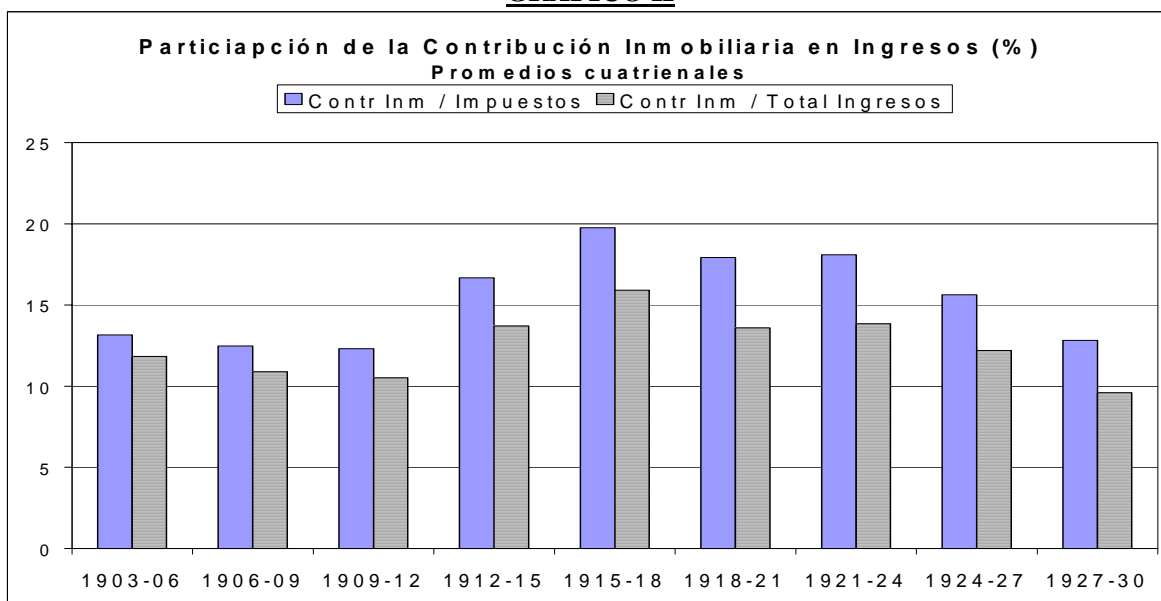
su rendimiento puede verse afectado por las modificaciones en el nivel del ingreso, al generarse atrasos por parte de los contribuyentes.

Los ingresos públicos por concepto de Contribución Inmobiliaria se duplicaron en términos reales entre 1903 y 1930 (obsérvese la serie en pesos de 1913), evolución similar a la constatada en el total agregado de los impuestos. De acuerdo a lo señalado en el párrafo anterior, las acciones deliberadas de la administración ofrecen parte de la explicación de este incremento. En ese sentido se destaca el cambio de nivel en la recaudación que se opera como resultado de las reformas impulsadas por el “primer batllismo” en 1912 y el sostenido incremento posterior (en valores corrientes) producto de los reaforos que actualizaron periódicamente la base imponible.

Este desempeño hizo que la participación de la Contribución Inmobiliaria en el total de la recaudación impositiva se ubicara en torno al 13%, al principio y al final del período (Gráfico II). Sin embargo, pueden señalarse distintos momentos en en lo que refiere al comportamiento de dicha variable:

- hasta 1912 se aprecia una participación estable –en torno al 13%- con leve tendencia al descenso;
- durante los años de la Primera Guerra Mundial se constata un fuerte incremento, resultado –especialmente- de la caída de la recaudación por concepto de derechos de importación que ubica a este tributo casi en el 20% de la recaudación impositiva;
- en los años siguientes parecería alcanzarse un nuevo nivel de equilibrio, en torno al 18%;
- sin embargo, en la segunda mitad de los años veinte vuelve a caer la participación, ubicándose entre el 16% y el 13% en los dos últimos cuatrienios.

GRAFICO II



Fuente: Anuarios Estadísticos y La Gamma et al.

Si comparamos el rendimiento del tributo con el total de los ingresos del Estado (no sólo los impuestos), la tendencia es similar aunque los niveles son diferentes (Gráfico II).

Pero lo más importante es que en el cuatrienio 1924-27 la participación de la Contribución Inmobiliaria en los ingresos totales es similar a 1903-07 y en el último cuatrienio (1927-30) se observa el nivel más bajo de todo el período.

El análisis del comportamiento de la serie en valores corrientes, presentada en el Gráfico I, permite constatar que en términos nominales hay un incremento del rendimiento del impuesto hasta 1911 a un ritmo promedio de 4.6% acumulativo anual; luego del cambio de nivel operado en 1912 continúa el crecimiento a una tasa similar (4.2%) hasta 1927. En ese año la tendencia se quiebra observándose una caída de la recaudación en términos absolutos a razón de un -3.1% acumulativo anual hasta 1930.

Cuando se presta atención al efecto de deflactar la serie puede afirmarse que, dejando de lado el salto operado en 1911-1912, en términos reales sólo hubo crecimiento neto del rendimiento del impuesto entre 1923 y 1927 (4.7% acumulativo anual). Un repaso analítico de dicha serie permite discutir la existencia de cuatro escenarios diferentes:

a) 1903-1911

Período de estabilidad durante el cual, después de un leve incremento (resultado de trabajos de valuación territorial en la Campaña y primeros avances en el aforo individual en Montevideo), al no producirse cambios sustantivos en la legislación relativa a la Contribución Inmobiliaria el rendimiento del impuesto, a precios constantes, permanece estancado. Esto es consecuencia del similar comportamiento de los precios.

Desde el punto de vista de los sectores productivos y, especialmente el sector agropecuario, hasta 1912-13 se constata un importante crecimiento del producto, responsable de la fase expansiva del ciclo. Ese fenómeno puede haber coadyuvado a la estabilidad en la recaudación al operar como un factor positivo en el incremento del ingreso y, por ello, no generar restricciones al cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes.

En lo que refiere a la deliberada acción del Estado, debe señalarse que por Decreto de 29 de marzo de 1905, fue creado el “Registro de la Propiedad Inmobiliaria” iniciándose así el arduo proceso de aforo individual de las propiedades de la Capital (Montevideo). Este trabajo demandó más de una década, pero fue incorporando sostenidamente nuevas secciones urbanas a dicho régimen de valuación.

b) 1912-1922

El batllismo encontró fértil terreno para incursionar en la “reforma fiscal” al asumir su segundo período presidencial José Batlle y Ordóñez. Y, la transformación del impuesto de Contribución Inmobiliaria para la campaña ocupaba un lugar destacado en el programa reformista. El 12 de enero de 1912, José Batlle y Ordóñez promulga una nueva Ley de Contribución Inmobiliaria para los Departamentos del Litoral e Interior que –sin llegar al objetivo perseguido de consagrar el aforo individual- duplica el número de zonas en que se divide el territorio para la fijación del aforo de las propiedades y actualiza los valores,

tomando como base el promedio de los precios de venta de los campos en el quinquenio 1906-1910, con una rebaja del 25%.¹⁰

La aplicación de esta Ley tiene efectos inmediatos sobre el rendimiento del impuesto incrementándose -en 1912- un 42% en términos reales con relación al ejercicio anterior. A partir del nuevo nivel alcanzado la recaudación, expresada como poder de compra, se mantiene estable hasta 1917; pero el proceso inflacionario desatado por el conflicto bélico mundial termina minando los ingresos reales del Estado. A partir de dicho año se constata una fuerte caída del rendimiento de la Contribución Inmobiliaria que recién se revierte en el ejercicio 1920-21.¹¹

Este comportamiento, sumado al desplome de la recaudación aduanera ayuda a explicar las penurias por las que atraviesan las finanzas públicas uruguayas en estos años y la restricción financiera que opera sobre el proyecto reformista del batllismo.

En este contexto no es difícil entender también la transacción que da lugar a la nueva Ley de Contribución Inmobiliaria para los Departamentos del Litoral e Interior sancionada seis meses antes del “Alto de Viera” (Enero de 1916). Dicha Ley consagró el tanpreciado – para el batllismo- “aforo individual” de las propiedades de la campaña... pero a costa de rebajar la tasa del impuesto al 4°/oo y 4,5°/oo, según el valor de las propiedades.¹²

Es en vano buscar en el Gráfico I algún cambio en el rendimiento del tributo producto de esta Ley y, si bien como se desarrolla en la Sección 4, la misma tiene alguna incidencia en la recaudación operada en el interior del país, su incremento no logra acompañar el proceso inflacionario desde 1917. Pero, además, este cambio repercutió negativamente en la disponibilidad de fondos por parte Gobierno Central, ya que significó una reducción de los ingresos a Rentas Generales provenientes de la Contribución Inmobiliaria del Interior, porque las administraciones departamentales siguieron recibiendo el 1°/oo, a pesar de la rebaja de la alícuota.¹³

Cabe destacar otro hecho que influye de manera importante, no en el rendimiento, pero sí en el destino de la recaudación. Se trata de la promulgación de la Ley de 23 de diciembre de 1919 que determina que, a partir del ejercicio 1921-1922, los Departamentos de la Campaña recibirían el 50% de lo recaudado en los mismos por concepto de Contribución Inmobiliaria. Aunque la aplicación de esta norma se dilató hasta el ejercicio 1922-1923, este signo de descentralización constituyó, por contrapartida, una fuerte restricción para el Gobierno Central.¹⁴

c) 1923-1927

Con el ejercicio que se cierra el 30 de junio de 1923 se inicia un lustro de sostenido incremento real en el rendimiento de la Contribución Inmobiliaria. Si bien desde 1912 se

¹⁰ Frega, A.; Maronna, M.; Trochón, Y. *La reforma del agro: una encrucijada para el batllismo (1911-1933)*, CLAEH, s/f, Tomo II, pág. 4. Las autoras señalan: “Fue a través de esta Ley que se produjo el aumento más importante en el período estudiado, de lo percibido por concepto de contribución inmobiliaria”.

¹¹ El aumento del precio de la tierra que alcanza una máxima en 1920, contribuye a explicar el comportamiento de la recaudación al iniciarse la década de 1920. (Balbis, J. *La evolución del precio de la tierra...*)

¹² Hasta entonces se aplicaba el 6°/oo y 6 ½ o/oo. Ahora la tasa sería de 4,5°/oo para aquellas propiedades que superaran los \$2.500 de aforo.

¹³ Véase Sección 4.

¹⁴ En la Sección 4 se discute esta cuestión.

asiste a un crecimiento de la recaudación en términos nominales, sólo a partir de 1921 esto significa tasas superiores a la inflación y recién a partir de 1923 se refleja en un interesante incremento del poder de compra. La tendencia deflacionista que caracteriza al quinquenio en estudio se combina con el crecimiento nominal de la recaudación año a año. Los precios minoristas caen un 8,3% entre 1922 y 1927, mientras la recaudación se incrementa un 29% en el mismo lapso.

Como se discute en la Sección 4, es la Contribución Inmobiliaria de la Capital (Montevideo) la principal responsable de este comportamiento ya que crece, en términos reales, un 59% frente al 29% del Interior.

La restricción que significaba para las Rentas Generales la Ley de 1919 relativa a la cuota parte de la Contribución Inmobiliaria que correspondía a cada departamento, llevó al Parlamento a “interpretar” aquella norma y, por Ley de 24 de agosto de 1922 resolvió “congelar” el beneficio acordado en 1919 a los Departamentos de Campaña, estableciendo que su participación en lo producido por concepto de Contribución Inmobiliaria sería – como lo decía la Ley- el 50%... pero de lo recaudado en el ejercicio 1919-1920.

d) 1928-1930

Durante el ejercicio 1927-1928 ya no hay incremento de la recaudación y en los dos ejercicios siguientes se produce una caída en valores nominales absolutos. Como ha quedado explicitado en la sección metodológica, hay algunos problemas para interpretar la forma de registración llevada a cabo por la Dirección General de Impuestos Directos; sin embargo, las cifras parecen consistentes y ellas muestran una caída de casi un 10% en la recaudación nominal entre 1928 y 1930.

Aún después de realizada la corrección de las cifras reproducidas en los Anuarios Estadísticos tal cual se explicita en la Sección 2, parece irrefutable que cabe al rendimiento de la Contribución Inmobiliaria en la Campaña la principal responsabilidad por ese comportamiento, ya que allí la recaudación se redujo un 24%.¹⁵

La evolución del precio de la tierra ofrece alguna pista para entender lo ocurrido. Según Balbis, el precio promedial por hectárea que se ubicaba en torno a los \$84,40 en 1827, cae a \$58,80 al año siguiente y, dos años después, apenas llegaba a \$63,70.¹⁶ Este fenómeno no podía dejar de reflejarse en los valores de aforo de las propiedades rurales con el consiguiente efecto sobre la recaudación del Impuesto.

Resta profundizar esta investigación con la consulta de la prensa de la época y otras publicaciones periódicas, tras la búsqueda de posibles comportamientos corporativos y/o medidas especiales de exoneración o bonificación que no se logran percibir con el relevamiento del Registro Nacional de Leyes y Decretos.

Sin embargo, de la revisión bibliográfica realizada surgen posibles factores que, junto a la caída del precio de la tierra, ayudan a explicar la estrepitosa caída de la recaudación. Hay algunos elementos que podrían abonar la idea de un incremento de la morosidad y aún de medidas deliberadas de no pago por parte de productores que se sentían en crisis y desatendidos por un gobierno que –a su juicio- sólo miraba por la ciudad.

¹⁵ La recaudación cae levemente en Montevideo en 1928 y, aunque en los dos últimos años vuelve a crecer, también aquí el quiebre de tendencia es evidente.

¹⁶ Balbis, J. *La evolución del precio de la tierra...* Cuadro 2, p. 123.

Ya Eduardo Acevedo Alvarez señalaba que desde 1928 el país vivía una crisis “invisible” asociada al deterioro del valor del signo monetario uruguayo. Aunque la entrada de capitales hasta 1930 hizo posible mantener nominalmente la contización, esto habría repercutido de manera directa en los ingresos de los sectores vinculados a la exportación que reclamaron insistentemente por la sobrevaluación del peso.

El testimonio de Julio Martínez Lamas denunciando la “bomba de succión”, que empobrecía a la campaña, debe ser tenido en cuenta también para acercarnos a la percepción que se tenía de la crisis del sector agropecuario.

La creación del “Frigorífico Nacional” y, especialmente la solución jurídica adoptada, puede interpretarse como una respuesta política a los reclamos económicos de los estancieros frente a la expoliación de que eran objeto por parte de los frigoríficos extranjeros. Pero además, las protestas de los ganaderos cuajaron en una fuerte reacción conservadora que se expresó a través de la Federación Rural y su creación: el Comité de Vigilancia Económica.¹⁷

En el Congreso de la Federación de 1929 se lanza la voz de alerta contra la política socializante del Poder Ejecutivo y se incita a preparar una acción defensiva (“El Congreso de Rivera y la política fiscal y social del Parlamento” en Revista de la Federación Rural, año XI, N° 123, Mdeo, abril de 1929, p. 181)

Por su parte, la Comisión Nacional de Fomento Rural en su “X Congreso”, celebrado en Salto en setiembre de 1929, denuncia al Comité de Vigilancia Económica por su acción contra el “avance impositivo”.

Parecería que la crisis del modelo agroexportador hubiera generado fuertes confrontaciones y el problema impositivo en general y la Contribución Inmobiliaria en particular se hallarían en el centro de la tormenta.

Más allá de conjeturas, debe señalarse el hecho: la contribución inmobiliaria cayó en su rendimiento hacia el final del período ubicándose, en lo que refiere a su participación en los ingresos del Estado, en niveles similares a los de comienzos del siglo XX.

4. De dónde y para quiénes: origen y destino de la recaudación

En esta Sección se intenta una primera aproximación a algunas de las transferencias de recursos que se operan a través del Impuesto de Contribución Inmobiliaria en las primeras tres décadas del siglo XX. Se trata de una simple constatación del flujo de la recaudación y los posibles efectos redistributivos que se generan. En ese marco se analizan posibles correlaciones histórico-económicas y se esbozan posibles hipótesis interpretativas.

Las variables manejadas son:

- a. Origen de la Recaudación (Capital e Interior)
- b. Destino de la Recaudación (Rentas Municipales y Rentas Generales)
- c. Contribución a Rentas Generales (Capital e Interior)

¹⁷ Entidad creada en 1929 con el fin de agrupar los intereses “de las clases productoras” contra el “segundo impulso reformista del batllismo”.

a) Origen de la recaudación: ¿Hubo un sesgo en perjuicio de la Campaña?

Con un criterio geográfico –impuesto por las fuentes disponibles- se puede tener una aproximación al rendimiento de la Contribución Inmobiliaria en Montevideo y el Interior de la República.

Esta es la desagregación con que se manejan los datos provenientes de la Dirección General de Impuestos Directos. Por disposición legal, el pago del tributo podía realizarse tanto en las dependencias departamentales o en la oficina central de dicha Dirección. Como consecuencia de ello, debe tenerse en cuenta que para algunos contribuyentes “de la Campaña” podía resultar más cómodo realizar sus pagos directamente en Montevideo. La referencia es concretamente a estancieros ausentistas para quienes el peso que debía abonarse por la liquidación en planillas especiales, no representaba una carga significativa.

Esta aclaración es necesaria para saber que estamos ante cifras aproximadas del rendimiento del impuesto por región geográfica y que, como sostenemos en la Sección 3, basta un cambio de registración como el que ocurrió en los Anuarios Estadísticos en 1929 y 1930 para inducir a errores en la interpretación.

Otra cuestión en la que hay que reparar, para no caer en falacias, es que los datos de la Campaña comprenden tanto la Contribución Inmobiliaria Rural como la correspondiente a zonas urbanas y suburbanas.

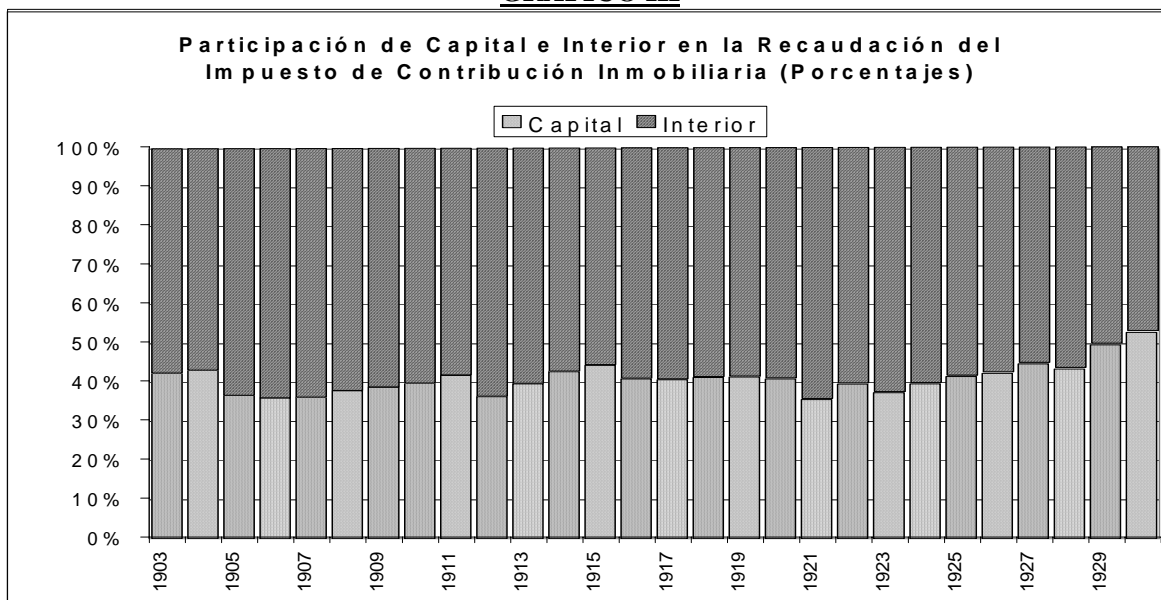
a.1. Participación relativa

A lo largo de las tres primeras décadas del siglo XX la participación porcentual de Montevideo y el Interior en lo que respecta al rendimiento del Impuesto de Contribución Inmobiliaria muestra una gran estabilidad, no observándose cambios sustantivos más allá de algunas fluctuaciones (Gráfico III). La media correspondiente a la Capital para los treinta años se ubica en torno al 40% con sólo dos datos atípicos que se corresponden con los años 1929 y 1930, cuando la recaudación en la campaña cayó estrepitosamente.

Luego de la “Guerra Civil de 1904” se observa un incremento de la participación de la Campaña (1905-1907) que se revierte en los cuatro años siguientes, producto –seguramente- de la sucesiva incorporación de secciones urbanas de Montevideo al aforo individual y el consecuente aumento del rendimiento del tributo en la Capital.

El efecto recaudación de la Ley de 1912 provoca que la Campaña supere ampliamente el 60% (media del período), pero rápidamente se revierte la situación llegándose en 1915 a una mínima para la década. En esa situación es que impacta la Ley de “aforo individual para la Campaña” de 1916, que incrementa otra vez la participación del interior, pero sin llegar al 60%. El año 1921 constituye un atípico que encuentra explicación en el nivel alcanzado por adeudos anteriores multas y recargos durante el ejercicio 1920-1921, cuya cifra asciende al 16,5% del total de la recaudación.

GRAFICO III



Fuente: Cuadro 1

Nada informan los datos que pueda aproximarse a una tendencia al incremento relativo de la carga fiscal en la campaña por vía de la Contribución Inmobiliaria, como pretenden sugerir algunos testimonios de época (Martínez Lamas). Es más, en los años veinte podría decirse que ocurre lo opuesto, esto es, una tendencial caída de la participación de la campaña en el total de la recaudación. Hacia 1930 se ubica por debajo del 50% (mínima para las tres décadas analizadas).

a.2. Evolución real de la recaudación

Como puede apreciarse en el Gráfico IV, el rendimiento en términos reales del Impuesto de Contribución Inmobiliaria muestra un comportamiento similar –en cuanto a tendencia y fluctuaciones- en Montevideo y el Interior. Sin embargo, hacia el final del período se aprecian diferencias importantes que hacen que, midiendo de extremo a extremo, las tasas de crecimiento varíen sustancialmente (148% y 63% respectivamente). En valores constantes la recaudación en Montevideo pasa de algo más de un millón de pesos en 1903 a tres millones en 1930; en la Campaña los valores para el mismo período crecen de un millón seiscientos a dos millones seiscientos. Si se mide el crecimiento hasta 1928, el incremento es muy similar en dichos ámbitos (130% y 121%).

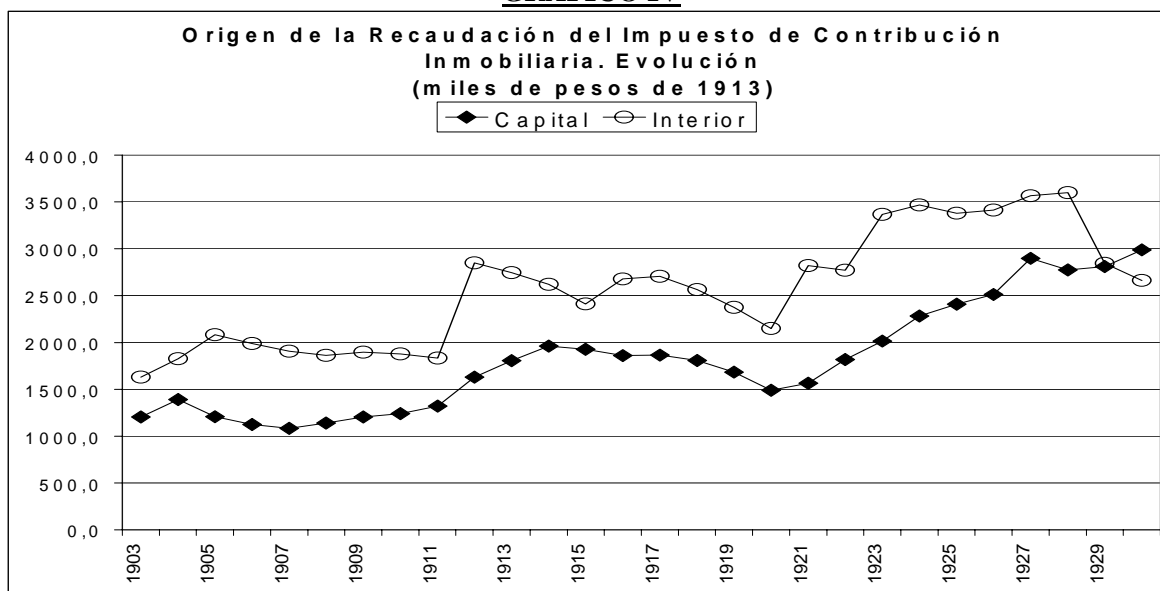
Si se comparan las fluctuaciones de ambas series, llama la atención las bruscas fluctuaciones de la recaudación en el Interior (1912, 1916, 1921, 1923, 1929) frente a la cadencia con que evoluciona la misma en la capital.

En la serie “Interior” se puede apreciar un primer incremento entre 1903 y 1905 producto de sendas leyes aprobadas en 1904 y 1905.¹⁸ Sin embargo, la estabilidad en la recaudación en los años siguientes hace que no pueda acompañar el incremento de los precios y por lo tanto caiga el rendimiento del impuesto en términos reales. También es

¹⁸ Barrán, J.P. y Nahum, B. “La Civilización Ganadera bajo Batlle 1905-1914” Tomo VI de la *Historia Rural del Uruguay Moderno*. Montevideo, EBO, 1977, p. 46-47.

fácil percibir el efecto de las Leyes de 1912 y 1916 y las dificultades –hasta la posguerra– para mantener la recaudación en términos reales.

GRAFICO IV



Fuente: Cuadro 1

Un comentario adicional merece el desempeño de la recaudación en la Campaña durante los años de la Primera Guerra Mundial. Algunos autores han señalado categóricamente los beneficios que el conflicto bélico habría traído a la Campaña. Benjamín Nahum dice que “nuestra época de ‘vacas gordas’ duró los 7 años bíblicos (1913-1919)”¹⁹ y, luego de presentar evidencia cuantitativa, ilustra con el testimonio de Alejandro Victorica la visión de los contemporáneos sobre la bonanza que se vivía en el campo: “les diré que cualquier indio tiene quinientos pesos en el cinto. Calculen ustedes cómo será la cosa”.²⁰ En esos años de “vacas gordas” la recaudación en la Campaña apenas se incrementó un 15% en valores corrientes y cayó un 11% en términos reales.

Algunos resultados de investigación han constatado que la tierra (que era la materia imponible) sufre un descenso en su valor de mercado en los primeros años de la Gran Guerra, pero el precio se recupera hacia el final de la misma y –paralelamente– el precio de los arrendamientos muestra un importante incremento.²¹ No obstante, el contraste con el rendimiento del Impuesto de Contribución Inmobiliaria es claro. Parecería que la sentencia de Julio Martínez Lamas de que “toda pobreza del erario será siempre consecuencia de la pobreza de la campaña”²² no se cumple al revés... el enriquecimiento de la campaña no se reflejó en una mejora de los ingresos del tesoro nacional.

Las cosas cambian en los años veinte; luego de un salto importante en la recaudación real entre 1920 y 1923, esta se estabiliza en niveles máximos para el período hasta 1928, oscilando en torno a los 3,5 millones de pesos. Pero, entonces, sobreviene la caída ya

¹⁹ Nahum, B. *Cuando Fuimos Ricos...* EBO, Montevideo, 1997, p. 14.

²⁰ Idem. p. 7.

²¹ Bértola, L. *Ensayos de Historia Económica*. Montevideo, TRILCE, 2000. p. 103 y ss.

²² Martínez Lamas, J. *Pobreza y Riqueza del Uruguay*. Montevideo, Atlántida, 1946, 2da. Edición, p. 287.

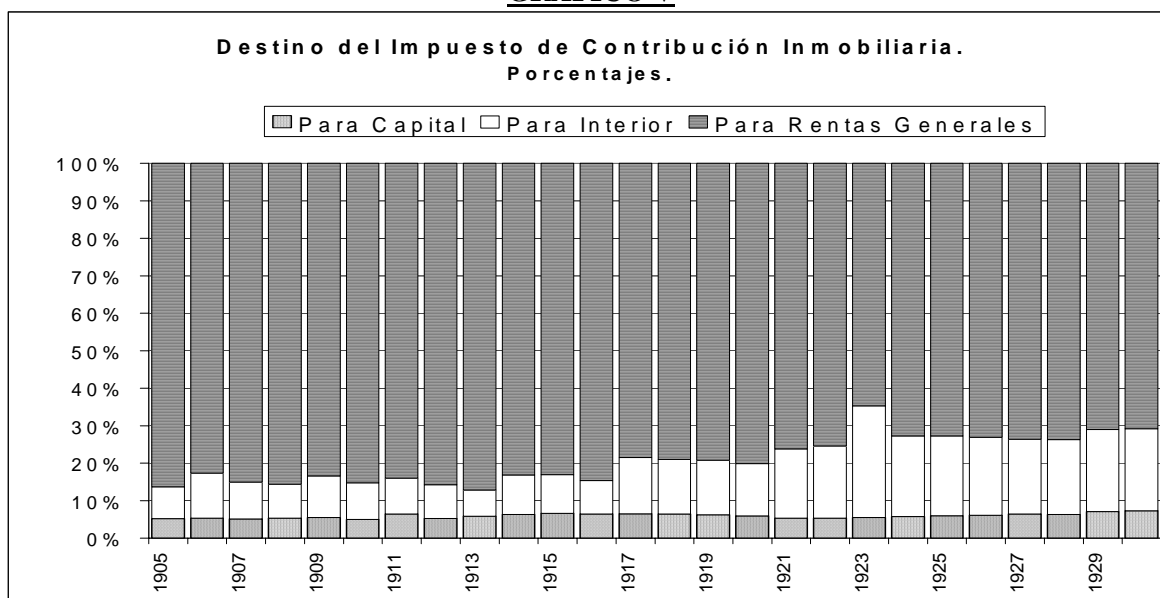
comentada que significó la reducción en casi un millón de pesos del monto recaudado en el Interior del país.

b) Destino de la recaudación: ¿centralismo vs. descentralización?

La Contribución Inmobiliaria constituye –en el período que nos ocupa- un impuesto nacional, recaudado por la Dirección General de Impuestos Directos, pero cuyo rendimiento se distribuye entre el Gobierno Central (Rentas Generales) y los Gobiernos Departamentales (Rentas Municipales).²³ A su vez, el tratamiento dado al Departamento de Montevideo y a los “Departamentos del Litoral e Interior” es disímil.²⁴

Al contar con información referente a la distribución señalada, desde 1905, es posible intentar una aproximación a otro aspecto de las transferencias de recursos que se generan al aplicarse este impuesto. En el Gráfico V se representan en porcentajes la cuota parte de lo recaudado que corresponde al Gobierno Central, la Capital y a los departamentos del Interior del país, año a año.

GRAFICO V



Fuente: Cuadro 1

Una primera constatación es que el carácter nacional del impuesto se expresa en la alta participación de “Rentas Generales”, como destino de lo recaudado, ubicándose promedialmente en torno al 77% en las tres décadas analizadas. No obstante, pueden identificarse tres escenarios distintos. Entre 1905 y 1916, “Rentas Generales” recibe una porción que oscila en el 85% del total; los cambios legales de 1916 provocan una caída de su participación del orden de los seis puntos porcentuales, por lo que el promedio baja al 79% entre 1917 y 1920; finalmente, entre 1924 y 1930, el promedio de la recaudación con la que se queda el Gobierno Central cae al 73%. Este último nivel se alcanza debido a la aplicación de la Ley de 1919 –con la interpretación dada en 1922- que establece que una

²³ También participan marginalmente en la distribución algunos organismos como la Asistencia Pública.

²⁴ Anualmente se aprueban leyes específicas que determinan la base imponible, la alícuota, las condiciones y lugar de pago, las multas y recargos que correspondan y la forma en que se liquida el impuesto.

suma equivalente al 50% del monto del Impuesto recaudado en el ejercicio 1919-1920, corresponde a los “Departamentos del Litoral e Interior”.

La evolución descrita en el párrafo anterior estaría reflejando el proceso de descentralización consagrado en la Constitución de 1919 y podría ser considerado –por tanto- como un indicador del mismo.

Corroborado lo anterior es posible afirmar que la pérdida de participación de “Rentas Generales” en el rendimiento del Impuesto se da a favor de los municipios del interior del país. La participación de la Intendencia Municipal de Montevideo no sufre modificaciones significativas a lo largo de las tres décadas. En cambio, los “Departamentos del Litoral e Interior” duplican su cuota parte en la distribución del producido por concepto de Contribución Inmobiliaria, pasando promedialmente de un 10% en el primer quinquenio analizado (1908-1910), a un 21% en el último (1925-1930).

Esta evidencia y la que se manejará en el apartado siguiente parecen aportar un nuevo elemento para discutir en qué medida evoluciona la transferencia de recursos desde el Interior hacia el centro político (la Capital).

c) Contribución a Rentas Generales: ¿bomba de succión?

Julio Martínez Lamas denuncia en “Riqueza y Pobreza del Uruguay” la manera en que el sistema impositivo uruguayo genera “...el desplazamiento de los capitales rurales que, concentrando el dinero en la Capital, desarrolla el comercio y las industrias locales, permite al Estado sostener presupuestos crecidísimos, activa la edificación y multiplica las transacciones de todo género;...”.²⁵ Este mecanismo constituiría una “bomba de succión”, responsable –a su entender- de los problemas que enfrenta el país hacia el final de la década de 1920.

No obstante, el trabajo de Martínez Lamas adolece de un sesgo importante al analizar los componentes de la supuesta exacción; es mucho más elocuente para analizar el impacto de los impuestos indirectos en la Campaña que al incursionar en la tributación directa. En lo que sigue de este apartado se discutirá, desde el parcial reducto del Impuesto de Contribución Inmobiliaria, la manera en que habría actuado la transferencia de recursos desde el Interior a la Capital, tomándose como una *proxy* la contribución al Gobierno Central.

En el Gráfico VI se presenta la evolución del porcentaje de la recaudación vertida a “Rentas Generales” entre 1905 y 1930, discriminado entre Capital e Interior y, por lo tanto, una aproximación a la magnitud de la transferencia operada por esta vía.

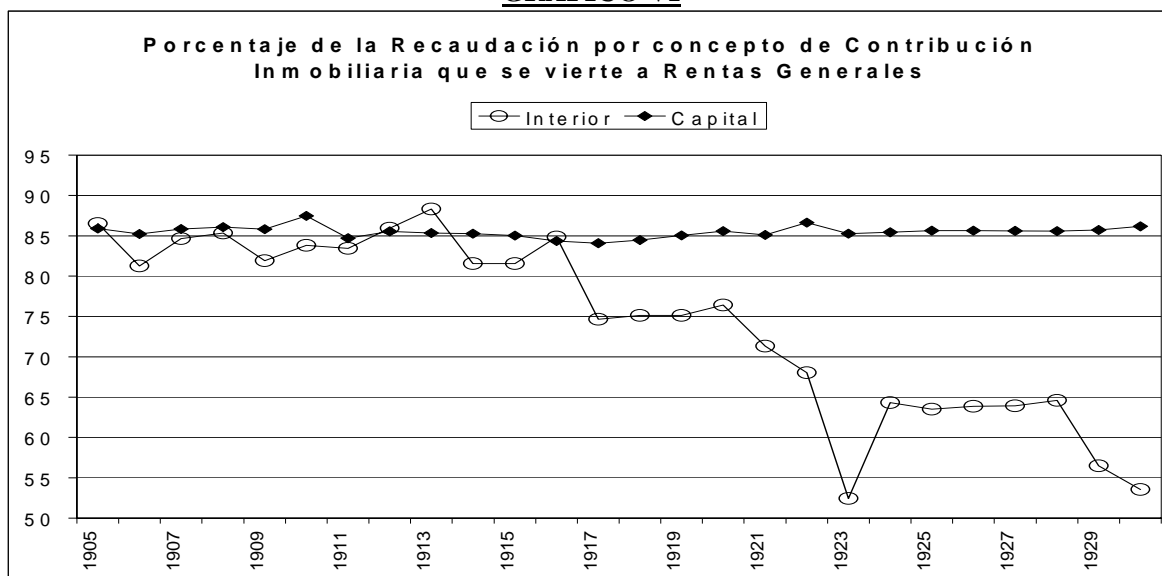
La serie correspondiente al Departamento de Montevideo muestra una gran estabilidad moviéndose en torno al 85% a lo largo del período. Por el contrario, la porción de lo recaudado en los “Departamentos del Litoral e Interior” que se vierte a “Rentas Generales” disminuye notoriamente desde 1917 y se ubica en los últimos años analizados veinte puntos porcentuales por debajo del nivel promedio del período 1905-1916, aún dejando de lado los anómalos dos últimos años. El Cuadro 1 muestra, de manera precisa, la variación señalada.

Esta evidencia pone en discusión, al menos en lo que concierne a la contribución directa de la tierra, la aludida “succión” de que habría sido objeto la Campaña. En realidad podría afirmarse que los municipios “del Litoral e Interior” habrían conseguido retener una porción cada vez mayor del rendimiento del Impuesto en sus respectivas comarcas. Los

²⁵ Martínez Lamas, J. *Riqueza y Pobreza...* p. 276.

cambios de nivel en cuanto a los porcentajes transferidos a “Rentas Generales” estarían asociados a algunos hechos ya comentados en este trabajo.²⁶

GRAFICO VI



Fuente: Cuadro 1

CUADRO 2

Contribución Inmobiliaria. Aporte de la Campaña a Rentas Generales (promedio anual)	
1905-1916	84%
1917-1920	75%
1924-1928	64%

Fuente: Cuadro 1

La primera reducción podría interpretarse como el efecto de la puesta en práctica de la Ley de 1916, que instauró el “aforo individual” pero redujo la alícuota del 6 ½ o/oo al 4 o/oo ó 4 ½ o/oo según el valor de las propiedades. Al mantenerse el 1 o/oo de la recaudación, como la cuota parte que correspondía a los municipios del interior, el resultado fue la apropiación por estos de aproximadamente ¼ de la recaudación. Los compromisos políticos que permitieron el avance en la justicia tributaria implicaron también la imposición de un reparto diferente del producido del impuesto, en perjuicio del centro de decisiones políticas en el que el batllismo tenía fuerte predominio.

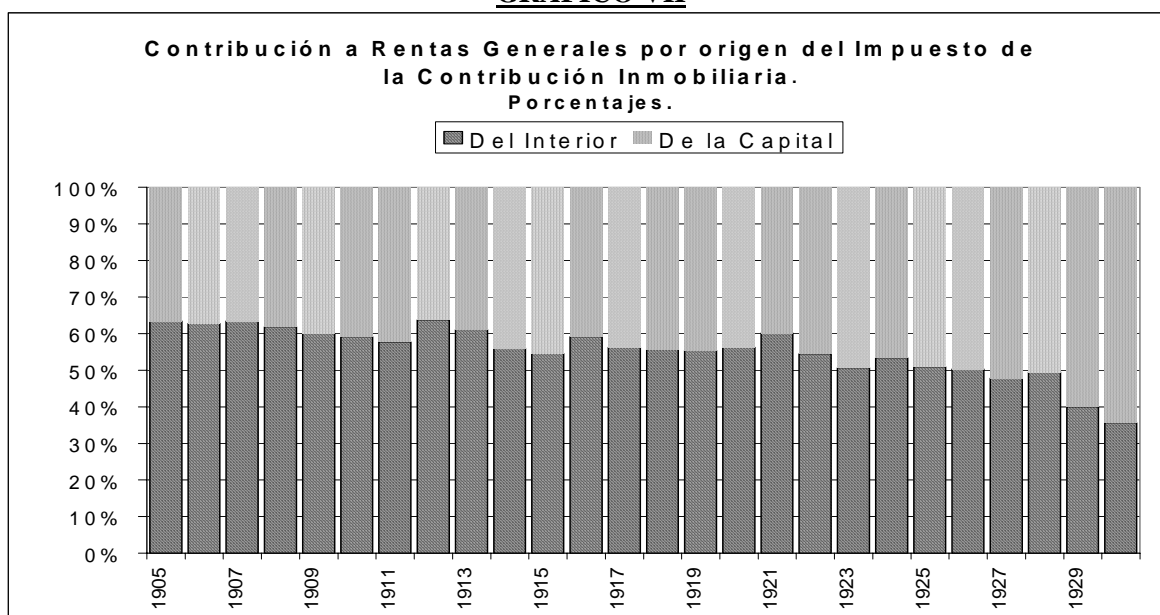
Como ya fue señalado, por Ley de 24 de agosto de 1922, se acuerda que una suma equivalente al 50% de lo recaudado en cada departamento de la Campaña en el ejercicio 1919-1920 se vertería año a año a las rentas municipales. Esto consolida una nueva situación que significa la apropiación de más de 1/3 del producido del Impuesto por los municipios del Interior.

²⁶ Véase Sección 4 b.

En definitiva, aún dejando de lado lo ocurrido en 1929 y 1930, la transferencia de recursos a “Rentas Generales” por vía del impuesto directo a la tierra habría disminuido en términos relativos en el transcurso del período estudiado.

Para terminar, en el Gráfico VII se ofrece otra manera de observar el fenómeno descrito en los párrafos anteriores. Allí se puede apreciar la participación relativa del aporte a “Rentas Generales” de la Capital y el Interior. Se corrobora una tendencia al descenso del porcentaje de la Campaña y como resultado de ello tiende a equipararse su aporte al de Montevideo hacia el final del período. Si las cifras de 1929 y 1930 resultan consistentes, debería aceptarse que se invierte la situación de comienzos del siglo.

GRAFICO VII



Fuente: Cuadro 1

5. Conclusiones

Al llegar a esta altura del trabajo es posible sintetizar los resultados obtenidos y confrontarlos con los objetivos que guiaron la investigación. Se ha señalado que ésta buscaba establecer de manera precisa el rendimiento del Impuesto de Contribución Inmobiliaria y discutir las transferencias de recursos que pudieron producirse por su aplicación.

En cuanto al primer asunto, el trabajo con las fuentes permitió superar algunas incongruencias en la información disponible y construir series relativamente consistentes para cuantificar el producido del impuesto año a año. Las precisiones realizadas permiten reafirmar la idea de que el aspecto neurálgico de la reforma fiscal del batllismo, esto es el impuesto inmobiliario como eje del sistema tributario, no tuvo avances significativos. Si bien en términos reales lo recaudado por ese concepto se duplicó entre 1903 y 1930, el total de la recaudación impositiva evolucionó de manera similar, por lo que la participación de la Contribución Inmobiliaria en ese total se ubicaba hacia el final de período en los mismos niveles de comienzos del mismo.

La dependencia de los ingresos tributarios respecto a los impuestos al consumo sigue prevaleciendo notoriamente en las tres décadas analizadas y no aparece ningún cambio de tendencia. Según los trabajos de La Gamma et al. y Dondo, en el primer quinquenio del período analizado daban cuenta de un 78% de la recaudación y en el último quinquenio de más del 75% de la misma.²⁷

- - -

La reconstrucción de las series también permitió una aproximación al aporte realizado por el Interior y Montevideo al total recaudado por concepto de Contribución Inmobiliaria y cómo se distribuyó lo recaudado entre Rentas Generales y los municipios. Esta evidencia ofreció elementos para discutir los fenómenos distributivos asociados a la recaudación y liquidación del Impuesto.

Las primeras conclusiones que pueden extraerse al respecto nos estarían indicando una gran estabilidad, a pesar de ciertas fluctuaciones, en cuanto a la participación relativa de Montevideo y los departamentos del Interior en el total recaudado. No obstante, de los datos del último lustro podría inferirse una tendencia a la disminución del aporte de la Campaña. Esto no significa que haya disminuido la recaudación (cosa que sí ocurre en 1929 y 1930) sino que se incrementa más rápidamente el rendimiento del tributo en la Capital.

El seguimiento de la liquidación del Impuesto aporta más elementos para reafirmar la idea de que no hay una tendencia a la apropiación por parte del Gobierno Central de la riqueza generada en la Campaña por la vía de la Contribución Inmobiliaria. Mientras que el aporte a Rentas Generales y lo que revierte a las Rentas Municipales permanece estable en Montevideo, para los departamentos del Interior se aprecia una fuerte tendencia en beneficio de las Rentas Municipales.

En definitiva, el Impuesto de Contribución Inmobiliaria no parece haber constituido en las tres primeras décadas del siglo XX un instrumento de redistribución de la riqueza generada en la Campaña. Antes bien, su evolución estaría señalando una tendencia inversa en el sentido de que la recaudación originada en los departamentos del interior es apropiada de manera creciente por los municipios respectivos.

²⁷ La Gamma et al. op. cit. p. 75.

6. Referencias Bibliográficas y Fuentes consultadas

- Acevedo, E. *Anales Históricos del Uruguay*. Tomos V y VI. Barreiro y Ramos, Montevideo, 1934-36.
- Acevedo, E. *Economía Política y Finanzas*. Barreiro y Ramos, Montevideo, 1936.
- Balbis, J. “La evolución del precio de la tierra en Uruguay (1914-1924)” en *Quantum*, Vol. 2, Núm. 5, Montevideo, 1995.
- Barrán, J.P. y Nahum, B. “Crisis y Radicalización 1913-1916” en *Batlle, los estancieros y el imperio británico*, Tomo 6. EBO, Montevideo, 1985.
- Barrán, J.P. y Nahum, B. “La Civilización Ganadera bajo Batlle 1905-1914” Tomo VI de la *Historia Rural del Uruguay Moderno*. Montevideo, EBO, 1977.
- Barrán, J.P. y Nahum, B. “La Prosperidad Frágil (1905-1914)” en *Historia Rural del Uruguay Moderno*, Tomo V. EBO, Montevideo, 1977.
- Barrán, J.P. y Nahum, B. “Las Primeras Reformas 1911-1913” en *Batlle, los estancieros y el imperio británico*, Tomo 4. EBO, Montevideo, 1983.
- Barrán, J.P. y Nahum, B. “Lucha política y enfrentamiento social”, en *Batlle, los estancieros y el imperio británico*. Tomo 7. EBO, Montevideo, 1986.
- Bértola, L. *Ensayos de Historia Económica*. Montevideo, TRILCE, 2000.
- BROU. *Sinópsis Económica y Financiera del Uruguay. Estadística retrospectiva*. Montevideo, 1933.
- Caetano, G. *La República Conservadora (1916-1929)*. Ed. Fin de Siglo, Montevideo, 1992-1993.
- Contaduría General de la Nación. *Estados Generales de la Administración Pública*.
- Dirección General de Estadística. *Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay*.
- Dondo, P. *Los Ciclos de la Economía Nacional. Evolución de las Rentas Públicas*. Montevideo, 1942.
- Finch, H. *Historia Económica del Uruguay Contemporáneo*. Montevideo, EBO, 1980.
- Frega, A.; Maronna, M.; Trochón, Y. *La reforma del agro: una encrucijada para el batllismo (1911-1933)*. CLAEH, Serie Investigaciones N° 45, s/f.
- La Gamma, M.; Faroppa, L.; Alzugaray, R; Llosa, M.; Azzini, J.; Fernández, A. “Desarrollo de los Ingresos Públicos Nacionales”. En: *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración*. Año I, N°2, Montevideo, Diciembre de 1940.

- Martínez Lamas, J. *Pobreza y Riqueza del Uruguay*. Montevideo, Atlántida, 1946, 2da. Edición.
- Nahum, B. *Cuando Fuimos Ricos...* EBO, Montevideo, 1997, p. 14.
- Quijano, M. “El batllismo: su política fiscal y la burguesía agraria entre 1900 y 1930”. En *Cuadernos de Ciencias Sociales N° 2*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Instituto de Ciencias Sociales. Montevideo, 1972.
- Real de Azua, C. *El impulso y su freno*. Montevideo, EBO, 1964.
- Registro Nacional de Leyes y Decretos.
- Rilla, J. *La mala cara del reformismo. Impuestos, Estado y política en Uruguay (1903-1916)*. Montevideo, ARCA, 1992.