

# Revista

de

# Ciencias Económicas

---

Publicación mensual del Centro Estudiantes de Ciencias Económicas

---

Director:

**Italo Luis Grassi**

---

Administrador:

~~Miguel G. Di Cio~~  
*Juan Delbores*

Secretario de Redacción:

**Jacobo Waismann**

Redactores:

**Mario V. Ponisio - Mauricio E. Greffier - Rómulo Bogliolo**  
**Mario R. Natta - Agustín A. Forné - Dívico A. A. Fürnkorn**

---

Año III

Mayo de 1916

Núm. 35



DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

1835 - CALLE CHARCAS - 1835

BUENOS AIRES

N. 23210

1509

## **El impuesto único y el impuesto al mayor valor (\*)**

### EL IMPUESTO ÚNICO

I. — Nos ocuparemos del impuesto único desde un punto de vista estrictamente práctico: examinaremos la posibilidad y la conveniencia de cambiar nuestro sistema financiero actual por otro basado sobre el *principio* que ha sido enunciado por Enrique George en su obra "Progreso y Miseria". No hemos de discutir el *sistema financiero* propuesto en esa obra, pues ello tendría un interés meramente teórico, y tal vez meramente dialéctico. No es por espíritu de rutina que hacemos esta afirmación. Aceptamos la *idea esencial* de la teoría de George sin hesitación alguna; creemos que toda persona de buen sentido que la examine con espíritu desprevenido, sea poca o mucha su cultura intelectual, la aceptará sin dificultad (lo que no implica que deba ser aceptada por la generalidad de las mentes: el buen sentido y el espíritu desprevenido son dos condiciones menos frecuentes que sencillas). Pero la *teoría* misma, con el alcance que George le ha dado, es una utopía que no resiste a un análisis hecho con criterio positivo y que ninguna mentalidad verdaderamente científica puede aceptar.

(\*) En este estudio reproducimos, coordinándolos y completándolos, argumentos contenidos en trabajos nuestros publicados en: "El Argentino" de La Plata, el 12 de octubre de 1912; "La Argentina Económica" el 1.º de enero y el 1.º y 11 de febrero de 1915; "El Nacional" el 12, 13 y 14 de mayo de 1915.

La idea esencial de la teoría es que el acrecimiento del valor de la tierra, determinado por la modificación de las condiciones sociales, no pertenece al individuo propietario. Es esto de estricta justicia y de lógica elemental, *siempre que se tengan en cuenta las restricciones que enunciaremos más adelante*. Partiendo de esta base, George llega a afirmar que toda la renta del suelo pertenece a la colectividad, pues es el resultado de una valorización progresiva determinada por la evolución de las condiciones sociales. Nos propone, entonces, retrotraer las cosas a la situación primera, no precisamente confiscando el valor de la tierra, sino obligando a su propietario a pagar un impuesto igual a su renta actual. De hecho, ese impuesto no sería otra cosa que una confiscación. El propietario, si arrendara debería transferir al fisco el producto del arrendamiento, y en caso de explotar él mismo su tierra, debería pagar una contribución igual a su renta. Es decir, que el usufructo de la propiedad le costaría tanto siendo como no siendo propietario de la tierra. Es decir, también, que el sistema de Enrique George, tal como él lo propone, equivale a la abolición de la propiedad. Pero si de esto se tratara, debería plantearse la cuestión en sus verdaderos términos, prescindiéndose de un subterfugio pueril. Y como la abolición de la propiedad la consideramos una utopía basada sobre una argumentación puramente dialéctica, aunque parezca responder a elevadas aspiraciones intelectuales, creemos que perderíamos el tiempo ocupándonos de este sistema.

II. — Si ahora consideramos las ventajas que presentaría — desde el punto de vista del interés general y desde un punto de vista fiscal — un sistema financiero basado sobre el *principio* de George, pero practicable sin cambiar fundamentalmente las condiciones sociales, hallamos que sería evidentemente muy preferible a nuestro régimen actual. Consistiría en suprimir la mayor parte de los gravámenes actuales, reemplazándolos con un impuesto único sobre el valor de la tierra. Este impuesto sería la actual contribución territorial, aumentada en fuerte proporción, y distribuída en tal forma, que grave principalmente el “plus valor” de la tierra, resultante del progreso general.

En las sociedades que evolucionan rápidamente, el progreso determina, tanto para las individualidades como para

la colectividad, efectos contradictorios: por una parte mejoran las condiciones sociales y las condiciones de algunos individuos; por otra aparecen graves problemas sociales (crisis industriales, agrarias, de trabajo, etc.); aumentan las necesidades sociales que el estado debe satisfacer (fomento de la cultura, obras públicas, servicios de salubridad) y empeoran las condiciones de la población en general (encarecimiento de la vida). El estado debe tender a restablecer el equilibrio entre ambos términos, extrayendo, de quienes se han beneficiado de la evolución social, los recursos necesarios para afrontar los problemas creados por esa misma evolución. Se puede considerar, al efecto, que los beneficiados son los dueños de la tierra, cuyo valor aumenta necesariamente siguiendo el progreso de la colectividad. En realidad, no son ellos los únicos beneficiados; muchos otros individuos ven acrecer el rendimiento de su actividad y aumentar sus posibilidades. Pero no es posible determinar en qué proporción ha aprovechado cada individuo de ese "plus valor" del esfuerzo humano: no sólo escapa el acrecimiento al contralor del estado, sino que los mismos beneficiados no tienen neta conciencia de él. (Es de notar que el "plus valor" de una persona es, en este caso, la resultante de su desarrollo individual combinado con la evolución colectiva; y como sólo la parte que resulta de esta última sería imponible por el estado, para compensar perjuicios sufridos por otras individualidades, habría necesidad de determinar exactamente el peso de uno y otro factor — evolución individual y evolución colectiva, — cosa que es absolutamente imposible.) Desde el punto de vista colectivo, es, pues, de estricta equidad imponer una contribución, que podríamos llamar impuesto de progreso, a los propietarios de tierras valorizadas. No lo es menos desde el punto de vista individual de esos mismos propietarios. La valorización ha sido determinada en gran parte, por la construcción de ferrocarriles, de puertos, de otras obras públicas, por el aumento de densidad de la población, hechos todos que no fueron producidos por el dueño de la tierra, salvo en la ínfima proporción en que ha concurrido a ellos como componente de la colectividad. No es, pues, justo que él se beneficie de esta parte de la valorización, tanto menos que la construcción de obras públicas o la colonización han exigido un gasto de energía social, hecho directamente por el estado o por otras entidades sociales, o bien indirectamente

por el conjunto de la colectividad (por ejemplo: la construcción de un ferrocarril, aun cuando la emprenda una empresa particular no subvencionada, requiere, si las acciones son subscriptas en el país, la inversión de capitales nacionales, a los que podría darse otro destino, y si son subscriptas en el extranjero, compromete el crédito nacional); y que la misma situación creada determina nuevas necesidades sociales (nuevas obras públicas, servicios de administración, aumento de la seguridad, extensión de la instrucción pública, etc.), que exigirán un gasto siempre creciente de energía social.

En la Argentina estos fenómenos han alcanzado una intensidad que tal vez no haya sido superada en ningún otro país, ni en los mismos Estados Unidos. Mientras la valorización de la tierra ha creado un gran número de fortunas muy crecidas y ha permitido vivir holgadamente a un número de personas mayor aún, cuya actividad no producía la menor utilidad social — ni económica ni de otro orden, — el estado se siente impotente para satisfacer todas las necesidades creadas, y el costo de la vida, se ha elevado en forma galopante. La evolución económica del país, también en parte su evolución intelectual, se halla entorpecida por la falta de obras y de servicios públicos absolutamente necesarios. Las crisis del proletariado y la crisis agraria son males latentes que no tardarán en estallar si el estado no los previene con una legislación que organice esos factores sociales en forma que les permita desarrollarse libremente (leyes de previsión, legislación del trabajo, medidas que produzcan el abaratamiento de la vida, etc.) Esta organización requiere la inversión de sumas crecidas y, además, que se descargue a esas clases de contribuciones excesivas. La reforma de nuestro sistema financiero es necesaria, sin duda alguna; no una reforma parcial que resuelva con paliativos, disposiciones transitorias o modificaciones parciales, las dificultades del momento, sino una reorganización completa de las finanzas sobre bases estables. El principio de George como idea esencial, y el impuesto único como forma práctica, pueden ser una de esas bases. Desde un punto de vista teórico económico social, la aceptamos desde ya. Examinemos las dificultades que separan la teoría de la práctica.

III. — En 1913 — año que tomamos como base de apre-

ciación porque durante el de 1914 nuestras finanzas sufrieron una perturbación extraordinaria, determinada por la guerra europea — los ingresos del tesoro nacional, exceptuando las tasas, rentas y recursos extraordinarios, fueron los siguientes: (1).

Derechos de aduana .....	\$ 199.167.700.—	(69.50 0 0)
Impuestos internos .....	" 60.250.374.—	(21.03 " )
Patentes, sellos, matrículas, tasa militar, etc. ....	" 21.112.558.—	( 7.40 " )
Contribución territorial .....	" 5.963.840.—	( 2.08 " )
	<hr/>	
	\$ 286.494.472.—	
	<hr/>	

La contribución territorial apenas excedió del 2 0|0 del producto total de los "impuestos" nacionales. Basta enunciar esta proporción para demostrar que hay que descartar "a priori" toda posibilidad de aumentar la contribución territorial *percibida por el gobierno nacional*, hasta cubrir el déficit que dejaría la supresión de todos los demás impuestos. No sería esta una reforma, sino una revolución. No es tampoco una idea discutible, sino una utopía. (No debemos olvidar que para resolver la crisis actual de nuestras finanzas, permitiendo al estado realizar las obras públicas y organizar los servicios administrativos para los que carece actualmente de recursos, sería preciso aumentar la suma global de los impuestos.) Se mejante desplazamiento de la masa de los gravámenes fiscales ocasionaría tales perturbaciones económicas y, como consecuencia de éstas, sociales, que sería sencillamente la destrucción del actual orden social.

Viendo las cosas desde otro punto de vista, debemos tener esto en cuenta: 1.º La supresión de los derechos aduaneros perturbaría totalmente la política económica del país; equivaldría a renunciar a toda posibilidad de obtener ventajas para nuestros productos en los mercados consumidores mediante el establecimiento de tarifas diferenciales; sería entregar el país indefenso a cualquier imposición de las naciones que adquieren nuestras exportaciones, las que, por favorecer

(1) Nos valemos, para establecer estas cifras, del cuadro publicado en el N.º 28 de esta revista.

sus industrias nacionales, por favorecer a países exportadores competidores de la Argentina, o para ejercer una presión política, podrían crear en cualquier momento a nuestros productos una situación desfavorable. Debemos advertir que como orientación general, nos inclinamos decididamente hacia el librecambio; pero no por eso podemos dejar de tomar como punto de partida para nuestras deducciones el estado actual de las relaciones económicas internacionales; en caso contrario, razonaríamos en el vacío. 2.º La supresión de los derechos aduaneros traería como consecuencia la ruina de casi todas las industrias manufactureras nacionales; sería poner al estado en la imposibilidad de estimular en forma eficaz, en el futuro, el desarrollo fabril. Estamos convencidos de que la protección industrial, en la forma en que ha sido practicada hasta ahora en el país, ha ocasionado al conjunto de la colectividad perjuicios muy serios. Algo hemos dicho ya al respecto en estas mismas páginas (1). Sin embargo, creemos que actualmente la posibilidad de suprimir "toda" protección aduanera no puede ser discutida seriamente. 3.º Ciertas patentes y ciertos impuestos indirectos tienen un doble objeto: procurar recursos al erario y, además, producir determinados efectos sociales. Es este uno de los medios de que con mayor frecuencia se vale el estado para influir sobre la marcha de la colectividad. No queremos dilucidar en este momento hasta qué punto son inconstitucionales los impuestos internos — excepción hecha de los pagados por la población de la capital y los territorios federales — ni queremos discutir la mayor o menor conveniencia de usar las patentes y los impuestos como medios indirectos de acción social. El hecho es que una y otras existen en tal carácter y que su supresión ocasionaría perturbaciones de orden no económico.

Para eludir estas dificultades, admitamos que el impuesto único no sería *único*; que se dejarían subsistentes ciertas patentes, ciertos impuestos internos, ciertos impuestos de sello, y que de los gravámenes aduaneros se suprimirían totalmente unos pocos — los que encarecen los artículos de primera necesidad — y que los demás serían reducidos a un mínimo. Admitamos que el producto de los derechos aduaneros quedaría reducido a la mitad de su cifra actual; el de los im-

---

(1) "Revista de ciencias económicas". N.º 29, pág. 329|334.

puestos internos a la cuarta parte; el de las patentes, sellos, etc., a la mitad (apreciaciones puramente imaginarias, que hacemos con el único fin de poder concretar nuestros argumentos; pero que, en verdad, no pueden ser tachadas de exageraciones tendientes a favorecer nuestro punto de vista). Tenemos que los recursos del gobierno nacional sufrirían estas reducciones:

Derechos aduaneros .....	\$	100.000.000.—
Impuestos internos .....	"	45.000.000.—
Patentes, sellos, etc. ....	"	10.000.000.—
	\$	<u>155.000.000.—</u>

Para cubrir el déficit con un aumento de la contribución territorial, ésta, que produce actualmente 6 millones (segui-mos considerando la situación de 1913 como situación "actual"), debería ser elevada a 161 millones... Esto si el aumento de la contribución territorial debiera gravitar únicamente sobre la capital y los territorios nacionales. Ahora bien; supongamos que el *impuesto único* se establece en toda la república; que lo implantarían tanto los gobiernos provinciales como el federal. En este caso, la diferencia entre el nuevo impuesto y la contribución actual ingresaría a los erarios provinciales, mientras que la reducción de los impuestos internos de sellos, derechos aduaneros, etc., perjudicaría al erario nacional. ¿Cómo podría eludirse esta dificultad? Varios medios han sido propuestos ya; pero resultan tan impracticables los unos como los otros, como vamos a verlo.

Se ha dicho — explícita o implícitamente — que el estado federal podía gravar la propiedad territorial provincial con un impuesto que representara más o menos la diferencia entre la contribución territorial percibida actualmente por los estados provinciales y el impuesto único que pagaría la propiedad en la capital y los territorios nacionales. En primer lugar ello nos llevaría a acumular y complicar los impuestos, en vez de unificarlos y simplificarlos: tendríamos, a pesar de la fórmula impuesto único, multiplicidad de impuestos nacionales (impuesto al consumo, sobre la propiedad, patentes, derechos aduaneros) y multiplicidad de impuestos sobre la tierra (nacional, provincial, y municipal donde hubiera municipalidades organizadas). Sacrificaríamos, pues, una de las

ventajas que debe procurar el impuesto único: la reducción de los gastos de recaudación y la simplificación del sistema fiscal. Pero como esta ventaja es hasta cierto punto secundaria, ya que el impuesto único, si consideramos su idea esencial, tiende ante todo a un fin de justicia social—no insistiremos sobre el argumento. La acumulación de contribuciones territoriales podría ser discutida también en el terreno del derecho constitucional. La constitución no se opone a ella; tampoco la autoriza explícitamente: en pro como en contra, podrían aducirse muchas razones. Admitamos, sin embargo, la posibilidad de conciliar el sobreimpuesto nacional con las prescripciones constitucionales. Nos hallamos aún con que un sentido elemental de previsión condena terminantemente esta acumulación de gravámenes. Teniendo que contar sobre un solo impuesto para afrontar las necesidades públicas, siempre crecientes, comprendidas dentro de su radio de acción, cada una de las tres administraciones se esforzaría por obtener de tal recurso su máximo rendimiento; y como, estando dividida la responsabilidad de los efectos producidos sobre la fuente del gravamen, ninguna de ellas consideraría limitada su tendencia al aumento por la capacidad imponible de esa fuente, sino por el nivel de los impuestos de las dos otras, se establecería fatalmente una puja de la que saldría sacrificado el contribuyente. Digámoslo en otros términos, para ser bien comprendidos. Demos un valor convencional de 100 al límite imponible de una tierra, vale decir, a la parte máxima de su renta bruta, que puede ser exigida por el fisco para que quede en condición de ser explotada normalmente, dejando una renta razonable al propietario. Siendo único el gravamen, el gobierno que lo impone sabe que su interés fiscal está en oposición directa al del terrateniente (1), que cada aumento del impuesto produce una disminución igual de la renta neta de la tierra, que le está vedado exceder cierto límite; y su conciencia del bien general, juntamente a su responsabilidad ante sus mandantes, le hacen observar esta regla

---

(1) No es esto exacto en sentido absoluto, pues el producto del impuesto puede ser destinado a obras públicas que aumenten el valor de la propiedad y precisamente hemos de insistir sobre ello más adelante. Simplificamos nuestra exposición para volverla más comprensible.

con mayor o menor exactitud. Supongamos ahora que son tres los gravámenes que pesan sobre esta tierra, equivalentes a los valores convencionales 15, 25 y 50. Queda un margen imponible de 10, el que, cada una de las tres administraciones tratará de asegurarse, aun cuando no le sea realmente necesario por el momento, a fin de evitar que se apodere de él una de las otras. Lo más probable es que se aumenten las tres contribuciones, sea por acrecimiento de las valuaciones o por alza de la tasa,— pues ninguna administración fiscal querrá quedar rezagada en tan buen camino— y que en último lugar sea excedido el límite impositivo de la propiedad. Sería ello la consecuencia de haberse perturbado la relación normal entre el contribuyente y el fisco al dividirse éste en tres entidades, entre las cuales surge un espíritu de rivalidad que las lleva a exagerar el impulso que les imprimen naturalmente sus funciones. ¿Y una vez creada tal situación? Nadie ignora el esfuerzo que deben desarrollar los contribuyentes que dependen de una sola administración para obtener la reducción de una contribución exagerada. ¿Qué sucedería cuando cada una de las administraciones fiscales tendría a su alcance el maravilloso recurso de escudarse tras las otras dos? ¿Quién determinaría cuál de ellas debe reducir su impuesto?

Otro medio que ha sido propuesto— más o menos explícitamente también— para restablecer el equilibrio entre el erario nacional y los erarios provinciales, perjudicado el uno, beneficiados los otros, por la reforma, es el traslado a la nación de la totalidad o parte del aumento que obtendrían las provincias. Desde un punto de vista de estricta equidad, el recurso sería plausible. El estado nacional descargaría la población de las provincias de una fuerte proporción de las contribuciones indirectas que soportan actualmente; y los estados provinciales cubrirían el déficit del erario nacional con el mayor producto de la contribución directa pagada por esas mismas poblaciones. Desde el punto de vista político el recurso resulta inadmisibles, pues equivaldría al pago de un subsidio hecho por las provincias a la nación. La constitución autoriza el pago de subsidios nacionales a los estados provinciales, estableciendo con ello, en el orden económico, cierta relación de dependencia entre las provincias y la nación, semejante a la existente en el orden político, que quedaría invertida el día en que fueran las provincias las que subvencionaran al es-

tado nacional. Además, como el derecho de la nación a establecer impuestos indirectos al consumo es aun impugnado con argumentos de orden constitucional, los gobiernos provinciales verían tal vez en la reducción de esos impuestos el restablecimiento parcial de la situación normal, alterado desde años atrás por un avance de la nación *que sólo han tolerado*, y se considerarían entonces con derecho a negarse "a priori" o en cualquier momento a transferir al gobierno federal parte del producto de la contribución territorial. Esta consideración acentúa aún el carácter de subsidio que tendría la transferencia.

Por otra parte, nos encontramos aquí frente a una dificultad de orden constitucional. Si bien puede admitirse que la acumulación de gravámenes sobre la tierra sea conciliable con las prescripciones constitucionales, no es ya admisible que el impuesto federal sobre la propiedad territorial en las provincias lo sea igualmente. La constitucionalidad de los "impuestos internos" percibidos por el erario nacional y pagados por la población de todo el país, está aún en tela de juicio; acerca de la de un impuesto directo, no cabe siquiera la duda.

No debemos olvidar que, aun cuando hayan delegado parte de su soberanía al gobierno federal, siguen siendo soberanas las provincias (art. 104 de la constitución) y que esta es la base fundamental de nuestra organización política. Luego no es posible equiparar un impuesto que grave su territorio a una contribución indirecta que pese sobre su población. La última, por el hecho de no determinar al contribuyente, es impuesta a cualquiera como habitante de la nación, mientras que el primero es impuesto, en forma precisa y directa, a una propiedad que se halla bajo la soberanía provincial. Para demostrar lo absurdo del principio que se sostiene basta decir que otorgaría al gobierno federal el derecho de gravar las mismas propiedades de los gobiernos provinciales.

Ni el artículo 4 ni el 67 de la constitución establecen tal principio. Tratándose de un gravamen a la tierra, no puede invocarse el primero, que se refiere a las "contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el congreso general". En cuanto al artículo 67, sólo autoriza al congreso a imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la

nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del estado lo exijan. Si dejara lugar a duda la última condenación (“siempre que la defensa...”) quedaría ésta desvanecida por la limitación de tiempo (“por tiempo determinado”). Es evidente que esta facultad puede ser aplicada en circunstancias excepcionales, transitoriamente y de ningún modo para obtener recursos normales.

La desproporción entre el desarrollo galopante de la capital y el progreso más lento de las provincias, así como la pobreza de algunas de éstas, que les impide desarrollarse con sus propios elementos, son dos causas que han influido desde la reorganización nacional para acrecentar la gravitación del gobierno federal en desmedro de los provinciales. Este fenómeno ha facilitado notablemente el progreso del país, pues la nación, al substituirse a las provincias en ciertos órdenes de actividad, ha acelerado o ampliado la obra que realizaban, sea porque dispusiera de recursos más cuantiosos o porque fueran más eficaces sus organismos técnicos. Ha sido, pues, una necesidad impuesta por las circunstancias, que debemos aceptar como situación de hecho, felicitándonos por los resultados que ha permitido obtener, pero sin pretender transformarla en un nuevo principio cuya evolución deba conducir a la supresión del régimen federal. La imposibilidad de adaptar completamente el cuerpo social a las normas constitucionales, en éste y en otros puntos, es muy explicable, ya que nuestra carta fundamental, en vez de un producto espontáneo del medio fué en su origen una construcción teórica, podríamos decir el ideal de organización social y política del país. A medida que se elevó el nivel de la vida nacional, en todos sus aspectos, hanse ido atenuando las discordancias del cuerpo social con sus prescripciones, siendo así que las manifestaciones vitales de la colectividad van alcanzando sucesivamente su equilibrio dentro del marco que les trazó. Es por esto que sería tan inconcebible pretender modificar fundamentalmente el régimen federal alegándose que, en la práctica, aparece ligeramente falseado, como lo hubiese sido querer restringir el sufragio pocos años atrás, cuando se había arraigado en ciertos espíritus la convicción de que las instituciones democráticas no podían ser una realidad en nuestra tierra. El desarrollo del interior del país nos ha de ir acercando en forma gradual al punto en que la nación y las provincias hallarán naturalmen-

te, por efecto de su propia gravitación, el equilibrio económico fijado por la letra y el espíritu de la constitución.

Por otra parte, ese mismo desarrollo pondrá de relieve, cada vez más, la necesidad de la organización federal, que de no existir, sería forzoso crear cuanto antes, pues ningún otro régimen puede permitir a regiones tan distintas las unas de las otras y tan diferentes por sus condiciones naturales, poner en actividad la suma fabulosa de riqueza potencial que encierran y progresar simultáneamente. El gravamen nacional sobre la tierra provincial sería el paso más grave que podría darse hacia la destrucción de ese régimen, un hecho de tanta trascendencia como una reforma constitucional.

Existe, sin embargo, la posibilidad "teórica" de restablecer entre el erario provincial y los erarios nacionales, el equilibrio que se alteraría por la implantación del impuesto único, sin ponerse en contradicción con las prescripciones constitucionales y sin afectar la preeminencia de la nación ni las autonomías de las provincias. Se llegaría a este resultado con la supresión de todos los subsidios directos o indirectos (subsidios, escuelas Láinez, construcción de obras públicas en las provincias por el gobierno nacional), que el estado federal acuerda a los estados provinciales. Es cierto que este recurso obligaría tal vez a suprimir totalmente, en vez de reducirlos, los impuestos internos que gravitan sobre la población de las provincias, ya que los subsidios son considerados un reintegro a los erarios provinciales de una parte del producto de esos impuestos. Pero es probable que las sumas ahorradas por la supresión de subsidios directos e indirectos alcanzaría a cubrir también este aumento del déficit del erario nacional. En cambio, nos encontramos aquí con una dificultad de otro orden, que sería muy difícil salvar. ¿En qué forma se realizaría ese traslado de importantes y complejas funciones de la administración nacional a las administraciones provinciales? Sería preciso que la supresión de parte de los derechos aduaneros y de todos los impuestos internos actuales en las provincias, tuviera lugar al mismo tiempo que la supresión de los subsidios directos, el traslado de las escuelas, demás instituciones y obras públicas a las administraciones provinciales, y que la reforma de los sistemas financieros de las provincias (éstas aumentarían la tasa de la contribución territorial, y seguramente restablecerían, en carácter provincial, los impues-

tos al alcohol, al tabaco, etc.) Si pensamos que todas las reformas legales y las reorganizaciones administrativas necesarias deberían ser realizadas por el parlamento y el ejecutivo nacional, y por la legislatura y el ejecutivo de *cada una* de las catorce provincias; si recordamos también el tiempo que invierte habitualmente el parlamento federal en la elaboración, discusión y sanción de las leyes más sencillas, la inmensa proporción de proyectos de ley que nunca llegan a ser discutidos — vale decir las escasas probabilidades que tiene de llegar a ser sancionado cada uno de los proyectos de ley que se inician, — las dificultades que presenta la reorganización de cualquier administración pública, aun de aquellas cuyo mecanismo es menos complicado y cuyas funciones afectan menos profundamente la vida social; si recordamos la ausencia de estadísticas exactas y completas, que nos obliga a proceder un poco al azar cuando queremos organizar cualquier forma de la vida social; si recordamos el tiempo y la actividad que ha sido preciso dedicar a los meros trabajos preparatorios del último censo nacional y la lentitud con que éste se realiza después de tales trabajos preparatorios, llegamos fácilmente a comprender que esa reforma a efectuarse simultáneamente por el estado federal y por los 14 estados provinciales, presenta dificultades casi insuperables.

Durante estos últimos meses se ha hecho una propaganda continua y muy intensa en ciertos momentos en favor del impuesto único. Supongamos que esa propaganda llegara a producir un movimiento general de opinión; que la idea fuera adoptada por un partido político o que la misma masa de opinión que la sostuviera se transformara en partido político; que los conductores del movimiento tuvieran una organización — inteligencias directivas con suficiente capacidad y personal técnico en número suficiente, — que les permitiera estudiar detenidamente las diversas facetas de la reforma, determinar con exactitud los efectos que tales y cuales disposiciones legales y administrativas producirían, elaborar una serie de proyectos de leyes nacionales y catorce series de proyectos de leyes provinciales (de provincia a provincia varían las condiciones legales y administrativas existentes actualmente; también las condiciones sociales y económicas), que sancionados y llevados a la práctica, permitirían realizar la reforma, tanto en el orden legal como en el administrativo, pre-

viendo todas sus consecuencias desfavorables. Esta elaboración puramente teórica sería ya una labor inmensa — si debiera estar basada sobre datos positivos estrictamente exactos y estar regida por un criterio sociológico. Sin embargo, démosla por realizada. Las quince series de leyes serían presentadas a los respectivos parlamentos y sostenidas por los representantes legislativos del partido que hubiese adoptado la reforma en su programa o que se hubiese formado con el único fin de llevarla a cabo. Desde este momento, cada una de las series de proyectos, y hasta cada uno de los proyectos, quedaría desvinculado de los demás. Aun admitiendo que los legisladores dispuestos a votarlos formarían mayoría, que pudiera descartarse en absoluto la eventualidad de un rechazo en bloque y “a priori” (y ¡qué difícil no sería asegurar esa mayoría en cada uno de los 15 parlamentos!; no debemos perder de vista que bastaría la oposición de uno solo de ellos para que fracasara el movimiento en todo el país); cada uno de los proyectos sería modificado en el estudio hecho por las comisiones legislativas, luego en la discusión en particular en las cámaras altas y en las cámaras bajas, fuera por iniciativa de los legisladores o por iniciativa de los respectivos ejecutivos, quedando finalmente transformado — en caso de ser sancionado por ambas ramas de la legislatura y no ser vetado por el ejecutivo — en algo tal vez muy conveniente en sí, pero sin coordinación con las leyes votadas simultáneamente en las demás provincias, y deficientemente coordinado con las demás leyes a aplicarse en el mismo estado. No exageramos; ni podría tachárenos de exageración, a menos de echarse en olvido toda la experiencia legislativa del país, tanto nacional como provincial.

Evidentemente, para que la reforma pudiera llegar a realizarse, sería necesario que todas las leyes impositivas y administrativas fueran estudiadas *conjuntamente* por los quince parlamentos y los quince ejecutivos. Es decir, que sería necesario obtener primeramente que cada ejecutivo y ambas ramas de cada parlamento aceptaran la reforma *en principio*. Dijimos que esto es difícil, sumamente difícil; sin embargo, se halla dentro de las posibilidades *prácticas* (1). Pero para

---

(1) Distinguimos entre posibilidades *prácticas* y posibilidades *teóricas*: teóricamente, la coordinación de las leyes a elaborarse por los distintos parlamentos es posible; prácticamente es imposible; mien-

que luego todos estos cuerpos pudieran elaborar conjuntamente todas las leyes a implantarse, sería preciso que hubiera un organismo de coordinación entre ellos. En sus relaciones actuales no hay ningún medio de intercambio de ideas bastante eficaz para que sea posible una labor en cooperación. Y no bastaría para este caso la constitución de una comisión formada por delegados de unos y otros cuerpos — recurso fácilmente practicable, pues no se trataría de elaborar proyectos, para someterlos luego a discusión, desde que esta discusión es precisamente lo que debe evitarse, sino de elaborar y sancionar definitivamente las leyes. Pues bien: ni dentro de las *prescripciones*, ni aun dentro de las *posibilidades* constitucionales (entendemos por posibilidades aquello que, sin estar explícitamente prescripto, puede considerarse implicado en alguna disposición de la constitución o deducirse de ella por analogía), hallamos ese organismo de coordinación. Es decir, que la implantación del impuesto único requeriría una reforma constitucional previa, reforma que equivaldría a una transformación transcendental de nuestro régimen político.

IV. — Hemos aceptado, desde un punto de vista teórico, el impuesto único. Demostramos, después, que la teoría está separada de la práctica por dificultades casi insuperables. Señalaremos ahora la diferencia que hay entre la teoría y la realidad. Las dificultades de ejecución que median entre la teoría y la práctica en nada amenguan la exactitud — o la verdad, si se quiere — de la construcción ideológica, su concordancia con la realidad social; sólo reducen su valor práctico. En cambio, las diferencias entre la teoría y la realidad reducen el grado de verdad de la construcción ideológica.

Toda teoría está elaborada con ciertos hechos, más o menos predominantes dentro de la realidad social, que se aislan arbitrariamente del resto de esa realidad y se relacionan entre sí. No hay en la vida social fenómenos aislados ni so-

---

tras que la aceptación de la reforma, en principio, por los quince parlamentos y los quince ejecutivos es teórica y prácticamente posible. Cada una de las leyes es un acto sumamente complejo; en cambio la cuestión en principio se resuelve por sí o no. En un caso hay que considerar razones sumamente complejas para producir un acto complejo; en el otro, considerar razones menos complejas para producir un hecho sencillo.

lución de continuidad alguna: todo está ligado; cada hecho depende de e influye sobre otros hechos, que lo determinan, son determinados por él o son concomitantes; todos los fenómenos accionan y reaccionan los unos sobre los otros. Y como las construcciones intelectuales no pueden abarcar esa vida en su infinita complejidad, son necesariamente abstracciones más o menos arbitrarias, en las que se prescinde de un mayor o menor número de hechos relacionados *directamente* con los que sirven de elementos para la construcción (1). Así es como, en este caso, después que hemos aceptado la teoría del impuesto único en los términos en que la habíamos enunciado, vale decir, tomando en consideración tales y cuales hechos, puede resultarnos mucho menos aceptable si extendemos nuestro campo de observación y tomamos en consideración otros factores relacionados directamente con los primeros términos del problema.

La devolución a la colectividad del "plus valor" de la tierra producido por la actividad y la evolución social, es de estricta equidad. El desplazamiento del centro de gravedad del sistema impositivo, que tenga por resultado reducir las cargas que pesan sobre el proletariado, reemplazándolas para el erario público por gravámenes justificados por una razón de equidad y no por gravámenes arbitrarios, es una reforma que responde a un elevado fin de ética social. Muy bien. Pero ahora examinemos más detenidamente los efectos que produciría el establecimiento del impuesto único y veamos hasta qué punto serían éstos benéficos para la parte de la colectividad de menor potencialidad económica; hasta qué punto serían equitativos para esa otra parte que debería soportar el aumento de las contribuciones; y si, para toda la colectividad considerada en conjunto, produciría mayores beneficios que perjuicios. Admitido que el impuesto en vez de basarse únicamente sobre el valor o la renta actual de la tierra, estaría distribuído de modo de gravar principalmente y en forma progresiva los futuros aumentos de valor, es indudable que la parte del mismo que gravitara sobre esos aumentos produciría sólo resultados directos benéficos para los elementos

---

(1) Un criterio americano para encarar los fenómenos económicos. El concepto científico de ley. E. J. J. B. "Revista de ciencias económicas" N.º 25|26 pág. 60.

sociales cuyas contribuciones fueran reducidas; que sería de estricta equidad para aquellos cuyas contribuciones fueran aumentadas y que, para el conjunto del cuerpo social, produciría también resultados benéficos, al intensificar la vida económica, movilizandó la riqueza y acreciendo la potencialidad de los elementos beneficiados (en otros términos, "degageant" (1), energías humanas que no podían desarrollarse por estar oprimidas bajo el peso de impuestos excesivos). Pero el impuesto único no se reduce al gravamen sobre el "plus valor"; comprende también un enorme aumento del impuesto que pesa sobre el actual valor de la tierra. Sólo un razonamiento unilateral e incompleto puede llevarnos a afirmar que este aumento gravitaría sobre los actuales propietarios de la tierra. La renta de la propiedad no es un hecho aislado, desvinculado de los demás hechos que forman la trama de la vida social; hay entre ella y la renta del capital un equilibrio de niveles que puede ser alterado transitoriamente de un modo muy sensible, pero que a través de los años se mantiene constante o se modifica sólo muy lentamente. Un aumento repentino y considerable de la contribución territorial se traduciría inmediatamente en un aumento equivalente del arrendamiento, o produciría una reducción del valor de la propiedad proporcionada a la reducción de la renta neta (arrendamiento menos contribución). En este último caso el impuesto único equivaldría a la confiscación de parte del valor de la tierra por el estado. Pero tanto en uno como en otro caso — aumento del arrendamiento o reducción del valor venal de la tierra, (y sin duda ambos efectos se producirían simultáneamente) — el perjuicio que se infligiera al propietario repercutiría directamente sobre la agricultura y la ganadería, industrias de cuya prosperidad depende toda la economía nacional, y sobre el costo de la vida (encarecimiento de los alquileres). Además del hecho arbitrario de la confiscación, ten-

---

(1) No es un término técnico; sin embargo, no hemos podido evitar el galicismo; hasta creemos necesario incorporarlo sin hesitación a la terminología usual, del mismo modo como se ha incorporado el sustantivo y el verbo "devenir". *Dégageant*, como *devenir*, tiene un significado preciso, que se halla dentro del orden de ideas habitual de toda mente culta pero que mal puede ser definido por analogía. Significa, en este caso, poner en libertad de movimiento, o de acción, cosas o fuerzas oprimidas, contenidas, ligadas, etc.

dríamos: a) una crisis de la propiedad, que asumiría proporciones no alcanzadas por ninguna de las crisis por las que ha pasado el país, y que por múltiples repercusiones, afectaría todo el organismo nacional; b) la ruina de la agricultura y de la ganadería, desde que para ambas industrias el costo de producción se elevaría un nivel tal, que ya no podrían tener acceso nuestros productos en los mercados extranjeros; c) un sensible encarecimiento de la vida, resultante del alza de los alquileres y del aumento de precio de los productos agropecuarios. Es de notar que si para los capitalistas (terratenientes y capitalistas cuyos fondos están invertidos en la agricultura, la ganadería u otras industrias afectadas) serían más considerables los perjuicios, para los elementos de escasa potencialidad económica, aunque cuantitativamente menores, resultarían más sensibles. Para el proletariado, particularmente, la situación sería ésta: abaratamiento del costo de la vida por reducción de los derechos aduaneros y de los impuestos indirectos; encarecimiento, equivalente o tal vez mayor, del mismo costo de la vida, provocado por el alza del valor venal de la propiedad; crisis intensa de trabajo determinada por el abandono de numerosas explotaciones agrícolas y ganaderas, por el abandono o la menor actividad de otras industrias sobre cuyo costo de explotación puede influir sensiblemente el costo del arrendamiento de terrenos, y por la crisis general del país. En cuanto al encarecimiento y abaratamiento de la vida se refiere, debemos tener presente que los factores de encarecimiento influirían con todo su peso intrínseco, mientras que los efectos producidos por los factores de abaratamiento serían mucho menores que el peso intrínseco de éstos. Es este un hecho comprobado repetidas veces y desde tiempo atrás; la intervención de una nueva causa de encarecimiento en el conjunto de factores que determinan el costo de la vida, se traduce por un alza mayor que la baja que podrá obtenerse más tarde si se elimina ese mismo factor.

Las grandes transformaciones sociales no se realizan por cambios repentinos. Hasta las revoluciones imprevistas que adquieren desde el primer momento su máxima violencia, se desarrollan con extrema rapidez y modifican todo el edificio social, sólo son el momento culminante, y podríamos decir el aspecto exterior, de un lento proceso que ha empezado a desarrollarse mucho antes, de la crisis revolucionaria y

sigue desarrollándose mucho después. En la crónica histórica se fija con exactitud la fecha, hasta la hora, en que ha estallado la revolución, haciéndosele aparecer como determinada por un conjunto de causas insignificantes en sí. Pero la crónica histórica sólo refleja una apariencia. Las sociedades evolucionan; no se deshacen y vuelven a hacerse de un día a otro. Es esta, al día de hoy, una noción elemental que ninguna mente cultivada niega, en tanto que enunciado teórico. Y sin embargo, hay mentes cultivadas que exponen y defienden sistemas cuya implantación implicaría, precisamente, la reconstrucción de la sociedad de un día a otro. Tales sistemas, si se les presenta como posibilidades actuales y se incita a la acción para ponerlos en práctica, sólo son quimeras — quimeras peligrosas, cuyo peligro no consiste en que puedan realizarse, sino en que falsean la conciencia social, llevan a malgastar energías en esfuerzos estériles y hasta a producir hechos que repercuten en el organismo social, perturbándolo más o menos profundamente. Ahora bien; si se los enuncia como finalidad ideal, que sólo podrá ser alcanzada dentro de un tiempo remoto, pero que desde ya debe orientar los esfuerzos de quienes tratan influir sobre la evolución de la colectividad, dejan de ser quimeras y de ser peligrosos, para transformarse en ideales de acción, respetables aunque discutibles teóricamente. Tal es el caso de la teoría del impuesto único, no llevada a sus últimas consecuencias, sino restringida hasta donde es posible restringirla, sin anularla; pero no es el caso del *principio esencial* de la teoría de George. Este puede ser incorporado desde ya a nuestro régimen impositivo en forma de impuesto al mayor valor.

V. — Nos hemos ocupado hasta ahora del impuesto único, en tanto que base de un sistema financiero a establecerse en todo el territorio de la república — por los estados federal y provinciales, simultáneamente — y no de la teoría abstracta del impuesto único. Lo advertimos desde el principio. No está de más insistir en hacerlo notar. Se ha escrito y hablado bastante durante estos últimos años sobre el impuesto único. Pero, como acontece en todos los movimientos de ideas en que la difusión de éstas es debida, más que a su valor intelectual o positivo, a los elementos sentimentales con que se las complica; como acontece en todas las propagandas

en las que las ideas sólo sirven para expresar sentimientos en forma aparentemente lógica y razonable, se ha empezado, en este caso también, por no definir aquello de que se hablaba. La propaganda en pro del impuesto único ha tenido por base una tendencia antes que una idea concreta; la discusión teórica ha girado en torno de una abstracción. El resultado es que actualmente no hay posibilidad de emitir sobre el impuesto único ideas que resulten fácilmente asequibles a la mentalidad general, ideas de curso fácil. Si se tratara de expresar opinión sobre una cuestión no debatida hasta ahora, bastaría expresar esa opinión en ideas concretas, concisas y sencillas. Pero nos encontramos con una fórmula verbal: impuesto único, ya divulgada en la opinión pública, a la que cada cual da un significado intelectual y sentimental, que depende de sus tendencias personales.

Hay quien entiende, por ejemplo, que es en el orden municipal que debería implantarse el impuesto único. Esto sería reducir considerablemente el significado del sistema. No se trataría ya de llevar a cabo una gran reforma social, de dar al estado poderosos medios de acción de que carece actualmente y que le son necesarios para resolver los graves problemas creados por la evolución social, ni de desplazar el eje del sistema impositivo, haciendo recaer las cargas sobre los elementos sociales de mayor potencialidad económica y "dégageant" las energías y las capacidades oprimidas. Por de pronto, en el orden municipal la reforma no podría involucrar los impuestos que tienen carácter de retribución de servicios. Las patentes y demás gravámenes no podrían ser suprimidos totalmente, por los mismos motivos que hemos indicado al referirnos a las patentes y los impuestos nacionales. Un aumento *excesivo* de las cargas que gravitan sobre la propiedad encarecería también los alquileres. Todo lo dicho concerniente al costo de la vida es aplicable también en este caso. En cambio, no hay aquí dificultades insuperables que separen la teoría de la práctica.  
de verlo.

ERNESTO J. J. BOTT.

(Continuará).