

LA CUESTIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO

HÉCTOR RAÚL SANDLER

I. EL ORDEN ECONÓMICO EN LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA

El vasto proceso de democratización mundial, iniciado hace un par de siglos por una conjunción de ideales e intereses materiales, acelerado por el crecimiento demográfico, el desarrollo científico y la sofisticación tecnológica, facilitado por la legislación y el refinamiento de las técnicas jurídicas, ha ido conformando bajo la forma política de Estados nacionales, órdenes sociales humanos de tamaño gigantesco. Órdenes sociales desconocidos en toda la historia de la humanidad por la dimensión de sus problemas y su creciente complejidad.

Esta evolución ha cambiado los tradicionales centros de gravedad de anteriores civilizaciones. El núcleo central del orden social en cada Estado nación, en todo el planeta, es la economía. La actividad que pese a su inevitabilidad, siempre fue considerada valorativamente inferior, hoy da sentido y condiciona la casi totalidad de las actividades humanas. La bondad de este cambio puede y debe ser discutida, en especial por aquellos que ven en esa transformación una degradación de valores espirituales jerárquicamente superiores a los meramente instrumentales, como son los económicos. Pero los problemas de la vida pública cronicados diariamente por los medios de difusión, ratifican ampliamente esa primacía de lo económico. Las actividades económicas tienen la gravitación de una estrella que impone un giro planetario a los demás órdenes de conducta en que se concreta la vida humana.

Tal cantidad de actividades económicas no pueden desplegarse caóticamente. Más allá de que ellas se configuren en complejos órdenes económicos, este tipo de orden supone órdenes de otra clase que concurren para posibilitar economías humanas de tal magnitud. A la recíproca, los nuevos órdenes económicos que en cada sociedad se establecen actúan sobre los restantes de modo muy diverso. Según los procesos e instituciones, el orden económico puede reforzar y mejorar, por ejemplo, el orden jurídico, el orden político o el orden moral de la sociedad. Pero también puede erosionarlos e incluso deteriorarlos por completo. El análisis de esta interrelación recíproca entre los órdenes es uno de los temas más importantes de las ciencias sociales en la actualidad.

Dado el peso que acabamos de reconocer a la economía, conviene detenerse un momento en reflexionar sobre algunos aspectos de este orden. Un examen más atento puede mostrar que la economía de una sociedad moderna es un orden más complejo de lo que habitualmente la gente común e incluso los cultores del Derecho y las Ciencias Sociales, suelen suponer. Sólo reconociendo esa complejidad puede advertirse la relevancia del sistema de recursos del Estado. Por la ubicación y sus efectos, la constitución de este sistema puede ser considerado como la *cuestión social* de nuestro tiempo.

II. UNA DIGRESIÓN EPISTEMOLÓGICA

Para valorizar con cautela lo que exponemos, hay que tener en cuenta que nos referimos a objetos invisibles. Nadie ha visto ni verá jamás un orden económico, ni ninguno de los otros órdenes que se conforman en la sociedad humana. La razón es clara: tales órdenes, sin perjuicio de ser fenómenos reales, no son cosas. Son relaciones dinámicas que los hombres establecen entre sí. Relaciones no aprehensibles por los sentidos, pero que nutren la gran corriente que llamamos vida social. Estas relaciones y procesos son conductas humanas que cumplen los múltiples miembros de la sociedad, según pautas propias de una específica legalidad en el marco de una totalidad unitaria, a la que llamamos orden¹. Cada orden de activi-

¹ Sobre la importancia de la noción de orden, Eucken, Walter *Cuestiones Fundamentales de Economía Política*, 2ª ed., Alianza Editorial,

dades es así, por un lado, expresión de ciertos pautados comportamientos de algunos miembros de la sociedad; a la vez, el orden establecido obra como suministrador de datos para orientar las conductas de los titulares de esos comportamientos. Esta concepción revela, en primer lugar, la inevitable interacción recíproca entre procesos internos del orden y el orden que contiene a los procesos. En segundo lugar, la concepción habla de una *multiplicidad de órdenes* que a pesar de ser esferas autónomas se interactúan funcional y recíprocamente. Metafóricamente podríamos decir que entre estos órdenes sociales específicos median relaciones semejantes a las que existen, según los biólogos, entre los diversos sistemas del cuerpo humano².

III. ECONOMÍA SOCIAL Y ECONOMÍA PÚBLICA

La invisible realidad que nombramos con la palabra *economía* no es una unidad homogénea. Está conformada por la articulación de dos hemisferios inseparables pero muy distintos entre sí. Se trata de dos órdenes reales diferentes por los principios que los rigen, los agentes que los dinamizan, los recursos que emplean, los procesos que contienen, las instituciones que los gobiernan, y principalmente, por el sentido que justifica a cada uno. La inderogable articulación funcional y estructural que existe entre ambos hemisferios económicos anticipa un fenómeno muy importante: la buena constitución y funcionamiento de cada uno de estos dos órdenes depende, al mismo tiempo, de su propio modo de ser como del modo de ser del otro. Estos dos hemisferios, integrantes de la econo-

Madrid, 1967. Para una conceptualización del orden como ser de lo real y su devenir, con aplicación especial al orden jurídico, Jenkins, Iredell, *Social Order and the Limits of Law (A Theoretical Essay)*, Princeton University Press, Princeton, 1980.

² Sobre la multiplicidad de ordenamientos que configuran el orden social, Schrecker, P., *La Estructura de la Civilización*, FCE, México, 1967. La semejanza entre la vinculación funcional existente entre los órdenes sociales y la de los sistemas del cuerpo humano, fue magníficamente ejemplificada por Rudolf Steiner como estructura ternaria de la sociedad en su trabajo *Die Kernpunkte der Sozialen Frage*, traducido por Francisco Schneider con el título, *El Nuevo Orden Social*, Buenos Aires, 1983.

mía positiva de un Estado nación, son la economía social y la economía pública.

En la economía social son agentes originales los particulares; su principio rector les manda obtener el máximo resultado con el mínimo esfuerzo; sus relaciones y procesos fundamentales son la producción y el consumo de cosas; los recursos son el trabajo, la tierra y el capital³; la institución gobernante es el mercado formado por demandantes y oferentes y su existencia se justifica por la variable —pero constante— escasez de cosas apetecidas por los hombres. Este campo de la economía es el que ha atraído el mayor esfuerzo teórico a partir del siglo xviii. Mucho después del nacimiento y desarrollo de este conocimiento y sólo en años muy recientes, comenzaron a desarrollarse teorías sobre la economía pública, visualizada como un orden específico. En esta economía los agentes son los funcionarios del Estado; su principio rector no es la escasez de recursos sino su gratuita disponibilidad; los recursos no son valores de producción sino valores de obligación; las relaciones y procesos que acontecen son relaciones de poder; la institución gobernante no es económica sino política; y su sentido consiste en gastar los recursos disponibles a fin de satisfacer necesidades políticamente definidas. Estas necesidades reflejan los variados objetivos, reales e ideales, permanentes y mudables, que justifican la existencia de un gobierno democrático en la sociedad.

IV. LA ECONOMÍA PÚBLICA

La economía pública consiste sustancialmente en gastar los recursos que el gobierno obtiene. Por esta razón la opinión común y académica concentra y dirige a este aspecto de

³ Es importante ser rigurosos en esta definición. La literatura económica contemporánea fracasa en sus análisis por haber sepultado al factor primario de la producción, la tierra, olvidando por completo las lecciones de los clásicos y, para colmo, identificándola con el capital. La tierra, noción recuperada en parte por los movimientos ecologistas, bajo el nombre de naturaleza, es lo dado al hombre. En cambio el capital es producido por el hombre: aquella parte de la riqueza producida que se aplica al proceso de producción de más riqueza. Carranza, Carlos P. *Nuevos y Viejos Economías Política, Librerías Hachette, Buenos Aires; Sandler, H.R., Alquízar y Inflación. Un Examen de las Relaciones Existentes entre el Orden Jurídico, el Orden Económico y la Renta Fundaria, Jus, México, 1977.*

la economía pública su máxima atención y sobre su práctica recaen las recomendaciones⁴.

No se debe rebajar un ápice la importancia del estudio y la organización y la vigilancia del gasto público. Esto es comprensible, porque siendo el principio rector de la economía pública el gastar hasta el último centavo programado en el presupuesto, la incursión en el despilfarro está siempre latente. El clásico principio de economicidad (máximo resultado con mínimo esfuerzo) tiene alguna vigencia en esta esfera. Pero su momento de vigencia es efímero: rige compitiendo con otros y sólo en la preparación del presupuesto. Tanto en etapa de preparación como durante su aprobación, se percibe que otros principios y fuerzas obran favoreciendo el incremento del gasto público. La siguiente etapa, la ejecución del presupuesto, consiste en *gastar todos los recursos asignados*. En verdad, aprobado el gasto, existiendo los recursos, no figura en el horizonte del funcionario el problema de la escasez, hecho que, en cambio, aguijonea de modo constante a los que actúan en la economía social. El funcionario que ejecuta el presupuesto no hace ni tiene que hacer cálculos tipo costo/beneficio: su tarea es gastar lo disponible. Por su conducta gastadora será aplaudido; al contrario, puede sufrir reproches por no haber gastado lo que se programó.

Esta tendencia al gasto, propio de la economía pública, es reforzada en la sociedad democrática, en cuyo seno ha florecido un nuevo tipo de obligación: *las obligaciones sociales*. A la recíproca, ellas se corresponden con derechos subjetivos de sus miembros, llamados *derechos sociales*, a pagar por el todo social⁵. Todo concurre en la sociedad contemporánea a

⁴ Criticando las intervenciones del FMI, acaba de decir el premio Nobel en economía Milton Friedman: "El FMI es, en mi opinión, una institución nefasta. Aun en el único papel que le queda hoy en día, que es el de tutor de la política económica de los países subdesarrollados, los consejos que da son en su mayoría malos. Impulsa el aumento de los impuestos porque está obsesionado por el equilibrio presupuestario, en lugar de ocuparse en forma prioritaria por el crecimiento. Contribuye a la idea peligrosamente difundida de que la reducción del déficit presupuestario constituye la prioridad, cuando el problema central reside en el ámbito del gasto público" (subrayado nuestro). *La Nación*, 14-XII-1980, p. 7.

⁵ Sobre la dramaticidad de esta evolución, Roserwallon, Pierre, *La Nueva Cuestión Social. Repensar el Estado Providencia*, Manantial, Buenos Aires, 1985.

incrementar el gasto público. El núcleo de esta lógica del crecimiento del gasto radica en la amplia estima de que gozan los sistemas políticos democráticos por un lado y, por el otro, en la convicción generalizada de que un gobierno del pueblo tiene que satisfacer las necesidades del pueblo. Un sentido inevitable del gobierno democrático ha consistido siempre en satisfacer al máximo las demandas de sus electores. La mayoría de estas demandas, para ser satisfechas, exigen aumentar el gasto. Esta tendencia no puede ser contradicha de frente y por la fuerza sin minar las bases mismas del sistema democrático y social. Esta es la razón por la que las llamadas políticas de ajuste, por explicables que puedan ser, generan crisis de representatividad política.

V. LA DESCUIDADA CUESTIÓN DE LOS RECURSOS DE LA ECONOMÍA PÚBLICA

Ambos órdenes económicos están orgánicamente vinculados entre sí mediante una variada red de relaciones. Pieza esencial de esa red vinculante es el conducto que posibilita el flujo de recursos desde la economía social hacia la economía pública. Aquí hay que ser muy cuidadoso en el uso de los términos, pues la economía social produce cosas (valores de producción), en tanto que la economía pública funciona en la medida que recibe, como recursos, valores de obligación (dinero, títulos, etc.). De manera que la conexión entre la economía social y la pública se logra previa transmutación de valores⁶. Esto es posible gracias al sistema monetario. Pero justamente es el manejo de este sistema por parte del gobierno lo que genera el riesgo de crear recursos financieros sin un correlato en la producción de cosas en la economía social.

⁶ Para una recta comprensión de los problemas que presenta la economía política hay que distinguir tajantemente entre valores de producción y valores de obligación. Hasta lo que sé, quien formuló esta distinción por vez primera, fue el economista norteamericano Henry George en su obra póstuma *La Ciencia de la Economía Política*, trad. Baldomera Argente, Madrid, Cap. XIV. Estos conceptos han sido magníficamente usados por el economista danés Knud Tholstrup para explicar el efecto inflacionario de los títulos de propiedad del suelo, en *The Third Way. A New Economy*, Copenhagen, Denmark.

La palabra *conducto* es completamente metafórica. La realidad que nombra es algo más que un mero canal de fondos de una economía a otra. En rigor, ese conducto es un complejo sistema.

La explicable importancia asignada al gasto público ha desviado la atención de los teóricos de la cuestión del sistema de recursos fiscales. La falta de una debida atención a este sistema, por las circunstancias que más abajo exponemos, ha acrecentado sus perniciosos efectos en la emergencia de la cuestión social. A la corta o a la larga, el gasto público *planteará problemas que sólo pueden resolverse modificando el sistema de recursos fiscales*. A pesar de que los recursos de la economía pública ingresan en forma de valores de obligación, si se quiere una economía y una sociedad ordenadas, hay que hacerse cargo de que esos créditos deben estar respaldados por equivalentes valores de producción. *O sea que los recursos de la economía pública han de ser suministrados siempre por la economía social*⁷.

Es un hecho por demás reiterado que los más directos representantes políticos de productores y consumidores, los diputados, suelen aprobar casi a hortadillas y sin consulta alguna a sus representados las leyes estableciendo recursos para el gobierno. Incluso aprueban leyes en blanco que el poder administrador —el Ejecutivo— llenará a su voluntad mediante resoluciones *ad hoc*. Este fenómeno es muy significativo. Muestra una grave brecha entre lo que podríamos llamar el *deber público* del legislador de proveer de recursos al poder administrador y el *deber político* emergente de su función representativa. Esta brecha no puede explicarse con remisiones a la deslealtad política, a la visible, pero irritante

⁷ El invento del dinero en forma de papel y créditos tiende a ocultar este hecho: en economía las deudas se pagan con cosas. Que los plazos entre el compromiso de pagar y el efectivo pago hecha con cosas, se haya extendido increíblemente, en especial gracias al Derecho, no invalida el principio; pero genera la ilusión en los gobernantes de que se pueden obtener cosas reales a cambios de valores de obligación. Esta ilusión acaba en la deuda pública primera y en la inflación finalmente. El error gubernamental no lo pagan los agentes de la economía pública (los funcionarios) sino los de la economía social. Estos son los empobrecidos por aquellas políticas y los posteriores ajustes a que los someten los actuales gobiernos para nivelar el déficit, o sea la quiebra del Tesoro.

sumisión de los legisladores al Poder Ejecutivo, o a su supuesta, pero inexplicable indiferencia por la suerte de quienes los han elegido. La reiteración del fenómeno presuncia, más bien, la existencia de un *problema sistémico*. La hipótesis de trabajo más correcta es que el sistema de recursos del Estado adoptado produce, inevitablemente, una disyuntiva entre las exigencias del orden político democrático y de la economía social, por un lado, y la economía pública por el otro. En tal caso, la investigación debe recaer sobre este sistema, analizando a fondo las contradicciones que produce y las posibilidades de construir otro sistema en el que, por sus fundamentos, sean compatibles la economía social, la economía pública y la democracia⁸.

VI. EL ESTUDIO DE LOS IMPUESTOS

El sistema de recursos del Estado no ha merecido la suficiente atención por parte de la filosofía y la ciencia social. Esto no quiere decir que los sistemas impositivos y otras fuentes de recursos para el Estado, no hayan sido tratados con amplitud y en profundidad. Pero se lo ha hecho *técnicamente*, especialmente en relación a los impuestos. Así ocurre con los expertos en economía y en Derecho. En cuanto a los demás cultivadores de las ciencias sociales, el tema ni siquiera suele figurar en sus normales programas de investigación.

En materia de impuestos el esfuerzo intelectual apunta a *conocer el sistema existente*⁹. Se trata de dominar el manejo

⁸ Sobre esto Sandler, H.R., *El Desafío Argentino: Eliminar los Impuestos*, Punto Sur, Buenos Aires, 1987.

⁹ En nuestro país, dada que uno tiene memoria, el sistema de recursos del Estado ha sufrido constantes modificaciones, tanto en cuanto a la vía elegida como recurso principal, como a los detalles con que se configuraran esas vías. Sin embargo, ninguna de esas modificaciones alteró la estructura vertebral del sistema, dada por grandes fuentes: a) empréstito externo; b) empréstito interno; c) emisión de moneda sin respaldo en bienes producidos por la economía social; y d) confiscación de riqueza de los particulares mediante los impuestos (confiscar en sentido literal: hacer del Fisco lo que es privado).

del sistema y, ocasionalmente, estar en condiciones de predecir sus efectos o de presentar propuestas para reformas parciales que no afectan a la filosofía del sistema.

VII. EL SISTEMA DE IMPUESTOS VIGENTE ES ARCAICO

Los sistemas de impuestos actuales aparentan ser en extremo refinados. Es una ilusión. Se ve refinamiento allí donde lo único que ha ocurrido es que se han institucionalizado, mediante leyes jurídicas dictadas por gobiernos democráticos, los más primitivos sistemas. La ilusión se monta sobre dos discutibles supuestos. Uno, la creencia de que basta con adoptar formas de gobierno democrático para que las leyes dictadas sean correctas. Es la idolatría del consenso. Dos, la creencia, también errónea, de pensar que la mera formalización legislativa puede hacer de un contenido material incorrecto una institución social correcta, o sea adecuada para un determinado rango de civilización. Es la idolatría de la ley jurídica²⁰.

Los sistemas impositivos contemporáneos están estructurados con materiales institucionales acuñados en épocas muy anteriores a la moderna organización política de las sociedades actuales. La *igualdad ante la ley* y de *oportunidades* como miembro de la sociedad, la *libertad individual* como *cimiento del orden social* (libertad de creencias, de expresión, de enseñanzas, de aprendizaje, de trabajo, de asociación, de migración, de empresa, etc.), la *inviolabilidad de la propiedad particular*, el *trabajo como principal legitimador de la propiedad privada*, la *dignidad de la persona* y su *privacidad* como vallas infranqueables por los gobiernos, la *seguridad contra el peligro y el infortunio* como fundamento moral del Estado, la *solidaridad o fraternidad* entre los individuos como raíz del deber de socorro a los desvalidos por parte del Estado, etcétera, reconocen diversos y remotos orígenes. Pero hoy son *principios constitutivos de la sociedad*

²⁰ Claramente que este modo de ver las cosas plantea el problema del Derecho correcto como algo distinto de la ley formalmente válida. Sobre esto, Sanjzer, H.R., *Derecho Natural, Positivismo Jurídico y Derecho Correcto*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, n° 40, ene./abr. 1961.

moderno, cuyas directrices se pretende que rijan en conjunto¹¹. Pero esto es así sólo desde hace un par de centurias, cuando a partir de un supuesto contrato o pacto social, suscripto entre el todo (representado por el gobierno) y las partes (los ciudadanos) se establecieron límites al poder político y derechos a los individuos. Lo que comenzara por ser una explicación teórica para fundar el orden social, terminó por ser el diseño de los fundamentos para constituir un edificio social completamente nuevo. El orden social resultante tuvo su auge en los Estados Unidos, Estado que de hecho se convirtió en el modelo de sociedad política y civil contemporánea durante todo el siglo XIX. Pero las cosas no resultaron exactamente como se planearon, ni en aquel país ni en los inspirados en su modelo¹².

La decisión de transformar la sociedad enmarcada en el ámbito del Estado nacional, tuvo como mira general forjar dos órdenes sociales: el político, estableciendo la democracia representativa y la división de poderes, y el económico, adoptando la forma típica denominada "economía de mercado". Desde un punto de vista teórico, hoy podemos comprender que esa gran transformación del orden social exigía, al menos, plantearse esta cuestión: *¿el sistema de recursos que estamos utilizando, originado en la antigüedad, es compatible con la democracia, la economía de mercado y el Estado de Derecho que pensamos instalar?*¹³ La cuestión, aunque plan-

¹¹ La llamada "cláusula del nuevo progreso" (inc. 18, art. 75, Const. Nac.) junto a lo que dispone el Capítulo de derechos y garantías, es un mandato social para el cumplimiento simultáneo de todas esas directrices. Los cultivadores de la filosofía y las ciencias sociales tienen el deber moral de inventar modelos que hagan viables esas exigencias. Sobre este, Alberdi, J.B., *Sistema Económico y Económico de la Confederación Argentina*, y Sandler, H.R., "El orden económico constitucional", en Bidart Campos - Sandler, *Estudios sobre la Reforma Constitucional de 1894*, Facultad de Derecho, Depalma, Buenos Aires, 1995.

¹² Sobre la advertencia contra los previsibles desvíos del modelo en los EE.UU. de América, la crítica de George, Henry, en *Progress and Poverty* (1879), varias ediciones, trad. por Baldemero Argente como *Progreso y Miseria*.

¹³ Un ensayo de explicación histórica sobre la ausencia del planteo de esta cuestión, ha sido escrito recientemente por el pensador británico Ian G. Lambert. En tesis muy interesante, Lambert sostiene que la declaración de derechos no contiene previsión alguna sobre el derecho existencial

tenda por algunos visionarios, no alcanzó, ni ha alcanzado aún, un claro nivel en la conciencia de los individuos ni es motivo del debate público. *El nuevo orden fue establecido por gobiernos que mantuvieron urgente y se mantuvieron financieramente, con los recursos provistos por el sistema del antiguo régimen.* Los primitivos sistemas de recursos del Estado, el pillaje, la confiscación, el endeudamiento, la emisión inflacionaria de moneda, los impuestos, prosiguieron abasteciendo el Tesoro de los nuevos Estados. De esta manera, sin un deliberado propósito, dada la continuidad de un sistema de recursos para el Estado fundado en la apropiación por la fuerza de la riqueza de los particulares, se sembró la semilla de una cizaña que habría de generar en el nuevo orden democrático y de mercado, distintos pero correlativos efectos. En general una creciente discordancia entre la democracia, la economía social, la economía pública y el Derecho¹⁴. Desde el punto de vista institucional, se constituyó un Estado antagónico con la prosperidad y el bienestar general. Desde el punto de vista social, se produjo la fractura de la sociedad en bolsones de pobreza institucional por un lado, y la concentración de riqueza en muy pocas manos, por el otro.

VIII. EL ARCAICO SISTEMA DE RECURSOS

MENA LOS FUNDAMENTOS DE LA SOCIEDAD MODERNA

La discordancia producida por causa del uso del primitivo sistema de recursos como sostén de los nuevos sistemas po-

de todo hombre a acceder al suelo ni grava la tenencia de la tierra, porque fue hecha por los propietarios del suelo y en resguardo de su posición monopólica. *Righting Wrongs, An End to the Language of Political Rights and the Return of Freedom*, The International Conference in Roskilde, Denmark, 1995. Considerando el fracaso de la Lde Enfiteusis aprobada por nuestro Congreso de 1898 y su rechazo por la generación posterior a Rosas en 1883/1890, es posible que la tesis de Lambert fuera aplicable a la Argentina.

¹⁴ Sobre las constantes fricciones y francas contradicciones entre los derechos y garantías constitucionales y la legislación tributaria, los brillantes trabajos que contiene el libro de García Belaunce, Horacio A. (coord.), *Estudios de Derecho Constitucional Tributario*, Depalma, Buenos Aires, 1994.

líticos y económicos, habría de ir más allá de una mera y transitoria incompatibilidad. Los desajustes demandaban correcciones y la acumulación de éstas fue llevando, paulatinamente, a la ruina de la economía social y el abatimiento de la democracia representativa. Un hecho sobresale: por causa del sistema arcaico de impuestos, estamos en presencia de dos constituciones jurídico-políticas. Una, la que figura en los textos constitucionales destinados a fijar límites al poder estatal y a garantizar las libertades y derechos de los miembros de la sociedad. La otra, institucionalizada mediante una legislación oportunista de todo tipo y rango, cuyo sentido permanente ha sido y sigue siendo el de conferir cada vez mayor poder a los gobiernos para hacerse de recursos, aunque para ello tengan que coartar la libertad individual, licuar los derechos y garantías y vaciar de contenido y eficacia a las instituciones constitucionalmente creadas¹⁵.

IX. LA SOCIEDAD MODERNA EXIGE UN ESPECÍFICO SISTEMA DE RECURSOS

No es éste el lugar para desarrollar una teoría sobre el especial sistema de recursos para el Estado que requiere la sociedad moderna. Sin embargo este artículo, que sólo se propone denunciar el arcaísmo del vigente, quedaría incompleto si no anticipáramos algunos parámetros que el nuevo sistema debe satisfacer.

Por principio, y ésta es una responsabilidad de los intelectuales, la sociedad democrática moderna necesita contar con una teoría sobre los recursos para el Estado que compatibilice no sólo las exigencias de la economía social y las propias de la economía pública, sino —al mismo tiempo— que posibilite el funcionamiento del orden político y el orden jurídico con arreglo a los sentidos esenciales establecidos por

¹⁵ Los proyectos remitidos al Congreso por el Poder Ejecutivo a fines de 1936, tendientes a llevar adelante una segunda reforma del Estado y a otorgar "superpoderes" impositivos al Presidente, no son más que un nuevo eslabón de una cadena que estrangula la vida económica y vacía de contenido a la Constitución.

la Constitución Nacional. Para promover los estudios desde esta *perspectiva armonizadora*, en otro lugar he propuesto algunas tesis para el debate público sobre la cuestión¹⁶.

Lo sustancial es reconocer la posición central que ocupa la economía total de cada país (pública y privada) en el orden social y el rol determinante que para ambas economías tiene el sistema de recursos para el Estado. Desde este punto de vista sistémico y por lo tanto globalizador, hay que determinar teóricamente primero, para institucionalizarlo después por ley, *al crédito público fundamental del que es titular la sociedad contra sus miembros por causa de la ocupación, material o jurídica, que mantengan sobre alguna parte de los recursos naturales del país; o sea su territorio.*

El reconocimiento teórico de ese crédito público como aporte fundamental del Tesoro exige repensar las bases del pacto social que justificó la democracia y la economía de mercado. El contrato social pensado en los albores del siglo XVIII, base del pensamiento contractualista posterior, descuidó el papel esencial de la fuente primera de los recursos del Estado. Ese descuido no sólo produjo un Estado que sólo supo vivir en la bancarrota sino que, al mismo tiempo, generó prácticas económicas e instituciones legales que traban la eficacia de la economía social de mercado¹⁷.

¹⁶ Transcribo las pertinentes en este punto y agrego otras necesarias: un sistema de impuestos: 1) sólo es compatible con la democracia cuando por sus principios genera el respeto moral de los ciudadanos y por su sencillez puede ser aprendido en la etapa de educación pública primaria; 2) sólo es compatible con una economía social de mercado cuando estimula la producción y el consumo, sin recurrir a exenciones ni privilegios; 3) sólo es compatible con el Derecho cuando su ejecución importa concretar los valores jurídicos esenciales: la justicia y la seguridad; 4) sólo es compatible con el orden político constitucional argentino cuando promueva la autonomía financiera del municipio, los Estados provinciales y el Estado nacional; 5) sólo es compatible con el sistema de derechos y garantías individuales cuando se funda en el valor de mercado del costo libre de mejoras (sistema *invidiosario*) y no en las presunciones del poder o las declaraciones de los contribuyentes (sistema *declarativo*). 6) sólo es compatible con los derechos sociales cuando ellos pueden ser pagados con el producto de los créditos de los que la sociedad es titular por causas económicas y no legales, en revista *El Defensor del Contribuyente*, n° 2, nov/95. Sobre el sistema declarativo como causa de la evasión y el delito fiscal, ver Martínez, Jean-Claude, *El Fraude Fiscal*, Breviario 468, FCE, México, 1989.

¹⁷ La idea de repensar el sistema impositivo como condición del contrato social es algo que está creciendo en el ambiente intelectual. El libro

Felizmente, quienes decidan afrontar todas estas cuestiones no han de partir de la nada. Estos problemas fueron intuidos y hasta planteados en forma notable por los economistas o fisiócratas franceses¹⁹. Pero fue el norteamericano Henry George, posiblemente motivado por el dolor y asombro que le produjo ver el vasto territorio de su país excluido del trabajo y la inversión por causa de la especulación con el suelo y, a la par, la pobreza institucional instalada en medio de la opulencia de unos pocos, quien sentó las bases filosóficas de una teoría general sobre el sistema de recursos para el Estado. Sin embargo, no había llegado aún la época de la globalización y si bien el pensamiento de George se difundió rápidamente en los lugares más lejanos del planeta, su pensamiento fue reducido —indebidamente— a una mera reforma impositiva bajo el nombre de *single tax* o impuesto único. Las siguientes guerras mundiales y la crisis de 1929 se encargaron de hundir en el olvido aquella teoría. La reacción autoritaria como doctrina social se adueñó del mundo hasta hace apenas unos días. Recién en las postrimerías de nuestro siglo, cons-

de Resenvalien (nota 5) no es explícita; pero pasando la cuestión social por el ineludible gasto público que el Estado debe asumir, el tema queda instalado. Con conceptos más claros y definidos, Richard Noyes (Editor) *New The Systemic Capitalism, Socialism and the New Social Contract*, Shephard-Walwyn, London, 1991; Andelson, Robert V. - Dawson, James M., *From Wasteland to Promised Land*, Orbis Book, New York, 1992; Andelson, Robert V. (Ed.), *Commons Without Tragedy. Protecting the Environment from Overpopulation - a New Approach*, Shephard-Walwyn, London, 1991. La idea de un nuevo contrato social a partir de un distinto sistema impositivo fue dominante en la conferencia internacional celebrada en Roskilde, Dinamarca, 1993, entre cuyas abundantes ponencias cito: Sornnik Gerstein, Fernando, *The Issue of the Poll Tax in the United Kingdom and its Economical, Political Implications*; Strassrup, Bent, *The Mining Clause in the UN Declaration of Human Rights and Profit Sharing of the Resources of Nature Instead of Social Subsidies and Taxes*; Lorch-Palsh, Drah Even, *The World Demands a New Way of Thinking - a New Mentality*; Noyes, Richard, *Property Rights: a Common-sense*.

¹⁹ Queenoy, François, (1694-1774) médico, calificado como un filósofo del Derecho natural, fue el iniciador de una teoría que si bien consiguió adeptos en toda Europa y América, no tuvo influencia en el tiempo. Mirabeau, La Rivière, Le Trésne, Dupont, Turgot, Alvaro Flores Estrada, entre otros, fueron sus discípulos en Europa. En nuestro país, Manuel Belgrano y varcos de los gestores de la Revolución de Mayo fueron influenciados por aquel pensamiento. Sobre esto, Andrés Lamas, *Rivadavia y la Legislación de Tierras Públicas*, Buenos Aires, *cf.*

cientes de los daños del autoritarismo político y económico, renace el pensamiento de George como base para un nuevo pacto social¹⁹.

Además, y esto es muy importante en materia de ciencias sociales, quienes quieran reemplazar el arcaico sistema impositivo que nos arruina, no sólo disponen de aquellas antecedentes teóricos. Cuentan, felizmente, con muchas experiencias prácticas, que si bien son locales o han sido esporádicas, constituyen verdaderas lecciones empíricas acerca de cómo debe ser el sistema de recursos que exige la sociedad moderna²⁰.

¹⁹ La obra escrita legada por Henry George (1839-1897) es grande. Su best-seller fue el ya citado *Progress and Poverty* (1879); pero su pensamiento, que conforma una filosofía social y moral dentro de la cual tiene que ser comprendida su propuesta impositiva, se completa con libros tales como *El Crimen de la Miseria, Protección y Libre Comercio, El Problema del Trabajo, Problemas Sociales*, y su obra póstuma *La Ciencia de la Economía Política*.

²⁰ La experiencia más reciente ordenada y sistemática es la realizada a partir de la década de los 30/80 en más de trece ciudades del Estado de Pensilvania (EE.UU.), aplicando los métodos del profesor Steve Cord, expuesto en varias publicaciones, entre las que sobresale, *Catalyst: How a Reform of the Property Tax Can Revitalize Our Cities and Counter Inflation and Recession*, Henry George Foundation of America, Indiana, Penna, 1979. Los resultados de recaudar, muy modestamente la renta fundiaria, eliminando impuestos a los edificios, los expone el propio Cord en su trabajo *The Evidence For Land Value Taxation*, Center For the Study of Economics, Columbia, Maryland. Los mismos resultados se aprecian en el trabajo de Starke, Vigo, *The Davis Government*, explicando la experiencia dinamarcquesa (1967-1980).