



ARTÍCULOS

Teoría de los gastos y recursos públicos en función de interdependencia

Guillermo Ahumada

Revista de Economía y Estadística, Primera Época, Vol. 2, No. 4 (1940): 4º Trimestre, pp. 435-464.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3084>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.
Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.
Contacto: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar
Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Ahumada, G. (1940). Teoría de los gastos y recursos públicos en función de interdependencia. *Revista de Economía y Estadística*, Primera Época, Vol. 2, No. 4 (1940): 4º Trimestre, pp. 435-464.

Disponible en: [<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3084>](http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3084)

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>

TEORIA DE LOS GASTOS Y DE LOS RECURSOS PUBLICOS EN FUNCION DE INTERDEPENDENCIA

MEMORANDUM, redactado en Noviembre de 1940 por el Profesor de Finanzas, Dr. Guillermo Abumada, por encargo de la Dirección de la Escuela de Ciencias Económicas, para responder al pedido de opinión formulado a la Universidad Nacional de Córdoba por la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la H. Cámara de Diputados de la Nación. ()*

Las corrientes financieras de los últimos tiempos, al ocuparse de los aspectos científicos de las finanzas, han coincidido en estudiar los gastos y los recursos en capítulos apartes, sin entrever las íntimas relaciones de correlación que existen entre ambos, ni tampoco las incidencias del gasto sobre la producción, el trabajo y el ahorro, fenómenos éstos semejantes a los que se estudian con respecto a los efectos de los impuestos.

Los antiguos financistas se ocupaban de los recursos y de los gastos (Adams, Bastable, Nicholson), porque "sólo así se logra evitar el peligro de que la administración

(*) El cuestionario versó sobre los siguientes puntos: a) Qué disposiciones impositivas vigentes pueden constituir, a su juicio, una traba al normal desenvolvimiento de la producción, industria y comercio del país; b) Qué razones permiten sostener tal afirmación; y c) Qué medidas o reformas sugiere esa entidad.

haga una demanda excesiva del dinero de los ciudadanos”. Otros, como L. Beaulieu, por ejemplo, creían que el problema técnico del gasto público no era de la competencia de la C. Financiera; y desde Ricardo, Edgeworth, de Viti di Marco y hasta Sensini, se afirma por unos que sólo el problema de los efectos de los recursos sobre el individuo y la comunidad, era el único problema científico que debía estudiar la C. de las Finanzas, y por otros, que debían ser los “efectos políticos, morales, económicos de los diversos impuestos según las diversas clases sociales que ellos gravan y en ventaja de las cuales ellos prevalentemente van”. Estas corrientes científicas reaccionaron frente a las posturas de los antiguos financistas, quienes creían que la Ciencia de las Finanzas debía también juzgar la naturaleza de las necesidades públicas que engendran la actividad financiera, (si eran buenos o malos los estímulos, si eran morales o inmorales las necesidades, si las tendencias del estado había que corregirlas, etc. etc.) y olvidaron, en nuestro concepto, el capítulo de los gastos públicos, sobre el cual recién en los actuales momentos se entra a trabajar con algún interés.

En nuestro concepto, recursos y gastos deben ser tratados paralelamente, y hasta pensamos que no es posible hablar de los impuestos de un país, de las bondades aisladas de determinados impuestos dentro del sistema, o de las correcciones a operarse en parte o en todo el sistema, si es que paralelamente no se estudian las formas de inversión de esos recursos y los efectos que sobre la producción, el trabajo y el ahorro tiene el gasto público.

El repudio que del procedimiento del empréstito público hacían Charles Davenant, Berkeley, D. Hume, A. Ferguson, J. Steuart, y aún Adam Smith, era semejante a la opinión tan difundida, según la cual, todo gasto público constituía una pérdida neta para la economía nacional y para

los contribuyentes que proporcionaban esos medios ⁽¹⁾ porque consideraban que las funciones del Estado debían ser exclusivamente las del estado gendarme (seguridad interna y externa), negando, como injustificable, toda otra actividad estatal que violara esa frontera.

Frente a estas posturas teóricas, la realidad actual, es otra: por un lado, los países a régimen comunizante en los que el Estado lo hace todo; por el otro, los países totalitarios cuyas fronteras casi se confunden; con diferencias de grados en materia intervencionista y con las diferencias políticas de todos conocidas, están los países a economía dirigida que conservan todavía los pilares del régimen liberal, y por último, (si es que nos es permitido hacer una diferencia con los anteriores), los países a régimen liberal, los que evolucionando con cierta rapidez, han dejado en el pasado la política del Estado gendarme para actuar dentro de campos múltiples de acción, pudiéndose afirmar que sus funciones son hoy, tan diversas, que si el Estado no está ya en el fondo de todas las casas, por lo menos pisa el umbral de todas las viviendas. Estas nuevas funciones suponen nuevos recursos y, por consiguiente, nuevos gastos, y puede afirmarse sin temor a equivocarse que los problemas de la fiscalidad son tan graves que hacen ilusorios los beneficios que pudieran atribuirse a un régimen de propiedad privada los cuales resultan enervados en la práctica.

No es el caso de discutir negando o justificando estos hechos con teorías o posturas filosóficas; analizaremos el problema como una realidad y partiremos en nuestros desarrollos con estas premisas en la que nos apoyamos como precedentes de hecho.

(1) "Este valor puede considerarse perdido para el contribuyente desde el momento en que lo ha pagado: como puede decirse perdido para todos, sin que refluya absolutamente nada sobre la comunidad desde el momento en que el gobierno lo ha consumido". — J. B. SAY: *Traité d'économie polit.*, lib. IV, cap. IX.

A la antigua concepción de que el gasto público era una actividad de puro consumo, se opuso, con éxito, para justificar el crecimiento dinámico de los gastos públicos, el principio de la reproductividad del mismo, de que el sacrificio impositivo, resulta mínimo, frente al beneficio del servicio público. (El ciclo de Stein sería el siguiente: la capacidad contributiva engendra el tributo; éste alimenta la administración, la cual, al vertirse sobre la colectividad en forma de servicios públicos, aumenta la capacidad de producción de los individuos). Aceptamos el principio sólo para el caso en que el Estado cree servicios que el mercado consumidor exige, ya que mientras esto no pase, se hará un empleo anti-económico de los dineros públicos, dineros que hubieran sido más fructíferos si se los hubiera dejado en los bolsillos de los particulares.

No podemos tampoco, en este sentido, expresar juicios sobre los gastos aislados, ya que el gasto público es un sistema en el que las partes dependen entre sí como las partes del todo, y en el que las economías o mayores dotaciones a determinados rubros, están en relación con mayores dotaciones o mayores economías, respectivamente, de otros rubros y con el equilibrio general de todo el sistema, según un grado comparativo de importancia, y en función con los recursos generales de que se disponga. Queremos con esto afirmar que el gasto público debe responder a la ley que lo justifica, ya que si esto no pasa, "la ofelimity total derivante del empleo de toda la entrada pública no sería la cantidad máxima que se puede realizar, desde que en ciertos empleos se habría empleado más riqueza de la que convenía, en otros menos, destinando dichas sumas a satisfacer necesidades públicas menos intensas de las que se hubiesen satisfecho si se hubiere dado a ellas otro empleo". Y esto ya sabemos que es una realidad por la lucha de intereses distintos dentro de una colectividad (el triunfo de ciertos

intereses sobre otros, de grupos o clases más potentes; intereses que pueden responder muchas veces a lugares distintos (Norte, Sud, Litoral, Centro), a las posiciones sociales, a “las funciones que las personas representan en la sociedad (intereses económicos del clero, de la nobleza, de la burguesía, de los capitalistas, de los trabajadores, etc.)”. Ya sabemos que los empleos antieconómicos de los dineros públicos que de las situaciones apuntadas pueden derivarse, encuentran un correctivo en los intereses de los mismos grupos o clases monopolizadoras de los beneficios, por su propio interés de grupo o clase dominante, pero queremos apuntar la circunstancia, ya que una vez que un privilegio ha sido aceptado, resulta más difícil abolirlo que crear otro nuevo, y que las necesidades postergadas y no satisfechas pugnarán por su satisfacción, siendo estas circunstancias, causas antieconómicas del crecimiento de los gastos públicos, crecimiento que se hubiera evitado dando al recurso un empleo adecuado (2).

En este sentido, los servicios públicos, son un factor del costo económico-privado de los productos “y por eso, cuanto mayor es la porción de los servicios que un determinado grupo logre acaparar, tanto menos pesado será el costo económico-privado de los bienes que el grupo produce, y por consiguiente, más elevada será la medida de las ganancias de los que constituyen dicho grupo”.

Con esto afirmamos la influencia del gasto público sobre la capacidad contributiva individual, de los grupos y de las clases sociales dentro del Estado, es decir, la influencia redistributiva de los réditos que puede operarse a través de la política del gasto público.

Cuando en el año 1925 varios economistas respondie-

(2) Ver PANTALEONI: “Contributo alla teoria del riparto delle spese pubbliche”; A. DE VITE DE MARCO: “Economia Financiera”; TANGORRA: “Trattato”.

ron a la encuesta de cuál era la capacidad tasable de la Nación (Gran Bretaña), si esa capacidad había sido tasada o sobertasada (3), Edwin Cannan respondió brevemente en estos términos: "Nohow". Hablar de capacidad contributiva en grado absoluto, es para Dalton expresar una frase de muy poco sentido, "frase común pero oscura y confusa concepción". Hablar de capacidad contributiva en los términos en que el principio había sido elaborado científicamente hasta ahora, no tiene valor alguno, si es que al principio se lo toma en un sentido absoluto. En cambio, él lo tiene y perfecto, si es que se lo toma en sentido relativo, es decir, relacionándolo con la incidencia del gasto público sobre el individuo, sobre los grupos, sobre las clases sociales, en cada país, y en cada zona o región del país que se considere la relación de la capacidad económica de los individuos, frente a la presión de los impuestos y la forma en que por medio de los servicios públicos, esta presión se hace más débil, o desaparece totalmente, si suponemos un caso teórico hipotético en el que el individuo lo recibe todo el Estado. (Este hipotético caso, es sólo una posición conceptual en una economía individualista; en un régimen distinto, el problema de las elecciones y de los gustos individuales, quedaría siempre por resolver, como así también el grado e intensidad de las satisfacciones desde el punto de vista del individuo, ya que el límite de saciedad, como así también el concepto de lo necesario y de lo superfluo sería determinado por un criterio de política estatal).

Hemos llegado en este proceso de síntesis al planteo completo del problema, ya que pensamos que la influencia perniciosa de los impuestos sobre la producción, el trabajo y el ahorro, puede ser compensada —y en nuestra manera de ver con creces— si es que se hace entrar en el análisis

(3) *Journal of the Royal Statistical Society*. July 1925 y *Effects of the War on Credit, Currency, Finance and Foreign Exchange* (1921).

la idea de la reproductividad de los recursos, o sea la incidencia de los gastos públicos sobre la colectividad que produce, trabaja y ahorra, dentro de un Estado regido por un cuerpo jurídico determinado; “porque el bienestar económico del pueblo, depende del total sistema legal, incluso las leyes sobre la propiedad, contratos o legados, y no sólo de las leyes sobre impuestos. Sostener que las leyes impositivas deben afectar las diferentes satisfacciones individuales, igualmente, mientras se permite que el resto del sistema legal pueda afectarlos desigualmente, parece una arbitrariedad” (4).

Los índices que hasta ahora parecían una conquista de la ciencia y que utilizábamos para sostener la justicia de un sistema determinado de impuestos, parecen no ser suficientes hoy. Nos guiábamos con el principio de capacidad contributiva en el doble aspecto que este concepto encierra, para Seligman. Pero, ¿cuál es el trato que con este principio pueden recibir los individuos en posiciones económicas distintas, si lo que se busca, como premisa inicial, es realizar la justicia, es decir, tratar a todos los individuos en el mismo plano?. ¿En cuánto necesitase aumentar la renta del más pobre para ponerlo en posición semejante al del más rico?. Quienes sostienen que un sistema impositivo no debe perseguir sino propósitos fiscales, olvidan la resonancia que tienen los impuestos en todos los campos (en el fiscal, en el económico, en el de la distribución de la riqueza, etc., etc.), y los resultados imprevistos, “sociales tanto como fiscales, o mejor, sociales por ser fiscales. Lo económico y las finanzas no se ocupan de intenciones, sino de los resultados. Es tendencia distintiva de la ciencia social moderna la que ensaya de explicar, no sólo lo que es, sino lo que debe ser. Toda acción práctica es arrojada en el pozo de la

(4) PIGOU: “*Public Finance*”, pág. 60.

justicia, y todos los sistemas de impuestos son juzgados de acuerdo a este principio sin tener en cuenta las intenciones del legislador” (5).

Pero, ¿cuál es la medida de la capacidad contributiva? ¿La propiedad, la riqueza, la renta, el gasto, o la combinación de estos dos o tres últimos, o la renta neta, y en este último caso, qué es renta neta? ¿Con qué patrón se miden las rentas ganadas y las no ganadas, etc., etc.? Wagner fué el primero en sostener, en su concepción socio-política de las finanzas, el principio de que los impuestos debían usarse para reducir las desigualdades de las rentas, y aunque ésto no ha gustado, según Dalton, a otras grandes autoridades, lo cierto es que el principio se lo ha ido adoptando en forma acrecentada.

Groves (6), entre otros, después de analizar y discutir los aspectos subjetivos u objetivos de la justicia impositiva, y los principios del beneficio, el costo del servicio, el sacrificio mínimo, igual o proporcional, la capacidad contributiva, o el origen de las rentas según el principio de J. R. Commons, de que los impuestos deben ser establecidos en relación directa con la capacidad contributiva y en razón inversa a la capacidad para producir un beneficio público, acepta un punto de vista pragmático, el del principio que caso por caso, funcione mejor. Pero, mejor, ¿desde qué punto de vista? ¿Desde el punto de vista de la justicia, del interés del Tesoro, de la producción, etc., etc.? Esta posición teórica no nos convence, aunque muchas veces, desde el punto de vista práctico, reconozcamos que los sistemas fiscales son originados en las luchas políticas o en la presión de los intereses, cuando no en las necesidades prácticas, incluso las necesidades de la política práctica.

Aceptamos el principio de capacidad contributiva en el

(5) SELIGMAN: "Essays in taxation", t. 2, pág. 2.

(6) Véase GROVES: "Financing Government", pág. 37.

sentido relativo con que más arriba lo hemos definido, e interpretándolo más ampliamente, “debemos medir la relativa capacidad individual de pago por los efectos relativos de sus pagos, no sólo sobre la distribución, sino sobre la producción y también sobre el total bienestar económico de la colectividad. Así, la capacidad de A comparada con la de B para pagar una determinada suma, bajo un determinado sistema impositivo, depende de la relativa pérdida económica, resultante del pago en los dos casos, teniendo en cuenta también, no sólo la pérdida directa en el bienestar económico de A y B respectivamente, sino también, de toda pérdida indirecta o de ganancia para otros. Imposición, de acuerdo al principio de capacidad de pago, significa, tasación con el mínimo de pérdidas económicas para la comunidad como un todo. Pero una conclusión práctica importante, que emerge claramente de los argumentos de los precedentes capítulos, es de que no hay razón en el terreno económico, para que todos, o al menos la mayoría de los miembros de la comunidad, en la cual la gran desigualdad de las rentas prevalece, contribuyan a la imposición... Vamos más bien hacia la doctrina del mínimo sacrificio, con sus grandes exenciones para los sectores pobres de la comunidad y escalas progresivas para el rico. Pero esta doctrina, necesita ser interpretada ampliamente, por la economía, más bien que por la equidad, como para significar mínimo sacrificio a la larga, cuando todos los efectos económicos, incluidos los efectos sobre la producción, hayan sido tenidos en cuenta. Y esto equivale al principio del máximo de ventajas sociales, volviendo con esto hacia atrás, hasta el principio general del cual habíamos partido”.

El reconocimiento que hacemos de las funciones estatales, de la productividad de los gastos públicos, de su influencia decisiva sobre la capacidad de pago de los individuos, no puede hacernos olvidar que desde el punto de vista del individuo

la arquitectura de un sistema basado en la autonomía individual y en su libertad de acción, puede resultar totalmente ilusoria, si es que progresivamente, por un sistema de impuestos confiscatorios, apoyado por una política de devaluación monetaria y de inflación crediticia, se sustituye el Estado totalmente a los individuos; ni tampoco puede hacernos olvidar que podría llegarse, por el plano inclinado del gasto público, al despilfarro del dinero de los particulares mediante inversiones antieconómicas, o desplegando el Estado una acción que está fuera de proporciones con las posibilidades del país. En este sentido el equilibrio de los gastos y los recursos en un presupuesto, no es más que una expresión de contabilidad; lo que interesa verdaderamente, “es el equilibrio entre la actividad que recauda los tributos y la actividad que gasta el producto para realizar los objetivos más diversos asignados a la vida económica. Y que estos dos equilibrios, suponen un tercero, más general, entre el gasto de lo percibido y el ritmo de la actividad económica que crea los niveles de rentas, que los alimenta y los reproduce, aun después que los impuestos han sido recaudados. Porque la continuidad de una carga fiscal y la continuidad del gasto de su producido, dependen de la posibilidad de recurrir constantemente a la renta de una colectividad —repartida entre las rentas de sus miembros,— y solamente a título excepcional, al ahorro, destinado a desaparecer en un plazo más o menos breve”.

Descartamos como condición fundamental de este desarrollo —aunque sin embargo desde el punto de vista político debe ser siempre tenido en cuenta ya que en cierta manera puede expresar un estado de conciencia colectiva, prejuicios etc.— el estudiar el sistema impositivo desde el exclusivo punto de vista de la justicia; preferimos esbozar algunas ideas comunes a los recursos y a los gastos considerados conjuntamente desde el punto de vista económico, es decir, estudian-

do sus influencias sobre la producción y la distribución; cerraremos este esbozo con algunas alusiones al problema del crédito, el cual, por la influencia redistributiva de los réditos, que en las modernas colectividades tiene hoy en día, debe ser estudiado con un plan semejante.

No es posible ahora mantener por largo tiempo la ilusión propiciada por Cambridge, de que el rico debe pagar más impuesto de lo que piensa y el pobre debe pensar que paga más de lo que puede, con lo que el rico viviría contento y el pobre se esforzaría en sus virtudes acrecentando ambas clases el trabajo y el ahorro. A. Young propiciaba, por su parte, un sistema que descansase en forma liviana sobre un infinito número de puntos y sobre ninguno en forma pesada; ilusión es ésta, peor, porque implica gastos de recaudación acrecentados y cargas pesadas a la larga, si es que se totalizan los parciales de las infinitas fuentes. Otros piensan que dentro del sistema de control democrático, es necesario de que aun las clases desposeídas contribuyan también a la imposición como una forma de propiciar la responsabilidad en el control financiero, cuando en realidad el sentido de responsabilidad es independiente de la conciencia de pagar impuestos y “cuando aquel está ausente, tal conciencia rara vez lo puede crear”; por lo demás, los impuestos a los consumos, que son las vías por las cuales las clases pobres pagarían tributos, pasan desapercibidos en el precio de la mercancía adquirida (como impuestos), y son de aquellas cargas que Puviani clasificaba entre las que son objeto de ilusiones positivas por parte del contribuyente, es decir, la ilusión que nos hacemos de no pagar impuestos; además, la satisfacción que las cosas adquiridas provocan en el ánimo del contribuyente, hace que en el mismo las cargas del impuesto se sientan menos

o no se sientan en el momento de placer de adquisición y consumo del artículo gravado.

El sistema impositivo ideal es aquel que es capaz de realizar el máximo de ventajas sociales, lo cual significa para Dalton, cuya tesis adoptamos, mejoras en la producción y mejoras en la distribución de lo producido. Es decir, acrecentamiento del poder productivo de los individuos y mejoras en la organización de la producción como para reducir al mínimo los perjuicios a las fuentes económicas por direcciones erróneas y por la desocupación. Mejoras en la distribución, significa, reducción de las grandes desigualdades en las rentas de los diferentes individuos y familias y una reducción de la gran variabilidad entre diferentes períodos de tiempo de las rentas de los individuos y de las familias, especialmente entre los sectores pobres de la comunidad; “la reducción de las desigualdades es deseable, para que la renta sea distribuída en cualquier tiempo, más en armonía con las necesidades individuales y familiares y con la capacidad de hacer un buen uso de la renta. Una reducción en la variabilidad es deseable, por asegurarse una mayor estabilidad en el tiempo, en la vida económica de la comunidad, y particularmente, en las rentas y en los empleos de los individuos. Tal reducción de la variabilidad es otro aspecto de la mejor organización de la producción”. De esto se deduce que lo que un país puede proporcionar en materia de impuestos, depende en parte, de cómo el dinero es recaudado, y en parte, de cómo es gastado (7).

(7) “Parsimonia, no es economía. Gastos y grandes gastos, pueden ser una parte esencial en una verdadera economía. La economía es una virtud distributiva, y consiste, no en economizar, sino más bien en seleccionar”. BURKE, *Works*, V, pág. 229, citado por DALTON. “Pero hay una clara distinción entre falsa y verdadera economía, entre gastar tan poco como se puede sin mirar a los resultados obtenidos, y gastar lo que es necesario como para producir los mejores resultados obtenibles, es decir, entre gastar poco y gastar con juicio”. DALTON: “*Public Finance*”.

Pero frente a la realidad que el mundo está viviendo, a nadie escapará que las reformas que en un plan puedan aconsejarse deben ser consideradas como de emergencia, con miras a rectificaciones y correcciones particulares y generales cuando las circunstancias vayan cambiando; es decir, enunciar normas que puedan encontrar en su hora la expansión que de ellas puede esperarse desde el punto de vista de la justicia, pero más que nada de la economía.

“La capacidad de trabajo de los individuos se reducirá por la imposición, si los impuestos reducen la eficiencia de aquéllos”. Los impuestos directos a las pequeñas rentas, deducciones en los sueldos o salarios, y los impuestos sobre las cosas necesarias, serán contraproducentes desde el punto de vista de la eficiencia económica actual de los sujetos gravados y de sus hijos. El mínimo no imponible, varía en cada país, y esto puede apreciarlo el gobernante clasificando los niveles de renta en forma distinta para las diferentes clases de los que trabajan, según sus diferentes rentas y sus diferentes cargas. En esta apreciación deberá también hacerse entrar en función el sacrificio que la producción de las rentas provoca en cada clase, sacrificio que variará con las clases de trabajos y de trabajadores, con los ciclos económicos de prosperidad o depresión (acrecentándose el sacrificio en estos últimos), según la forma como el conjunto general de los impuestos, y no un impuesto aislado, incida sobre el productor, etc., etc., y hasta según los gustos, factor psicológico éste difícil de apreciar.

En este sentido, las reformas aconsejables, serían especialmente en el impuesto a los réditos, del cual el país puede esperar grandes resultados. Altas tasas para las altas rentas con un sistema graduado y progresivo de escalas;

gravamen y no exención de los títulos de renta; gravamen del baldío como productor de rentas en potencia; revisión del sistema de exenciones y declaraciones de rentas conjuntas, y sobre todo, un control a fondo, extendiendo el sistema de percepciones en la fuente para evitar las evasiones de este impuesto, ya que con sólo esta última medida el país podría salvar los déficits normales ⁽⁸⁾.

Revisión del sistema de impuestos a las ventas a los fines de elaborar una mejor diferenciación de los artículos gravados y de sus correspondientes tasas con el objeto de que el impuesto pueda acomodarse —aunque groseramente— a las diferentes rentas en consideración también de las personas que dependen de una misma renta.

Como impuesto aparte, el país podría pensar, hoy, más que nunca, en la sanción de un impuesto a las plus valías de todo orden, y con un sentido paralelo, en un impuesto a las sucesiones, con el que se pudiera realizar, si no el plan Rignano, al menos las sugerencias de Dalton o de Wedgwood con idénticas direcciones. Se podría, al menos, tener en cuenta para comenzar, la fundamental diferencia que existe entre las personas beneficiarias componentes del grupo familiar, de las personas ajenas a ese grupo. Para las primeras la tasa deberá ser siempre alta en razón de castigarse un privilegio social, y para las otras, un sistema de impuesto mucho más altamente progresivo. So podría también tener en cuenta la edad de la fortuna transmitida (a mayor edad mayor tasa), como así también la edad y fortuna del beneficiario (a mayor fortuna mayor tasa, etc., etc.); no obstante las dificultades administrativas, el principio es practicable.

(8) Podría ser posible reducir la desocupación hasta hacerla desaparecer, creando un subsidio suficiente para trabajo, por medio de cambios en el impuesto a los réditos según el sugestivo programa de Mr. KALDOR, de la London School of Economics, citado por DALTON.

No hay que olvidar que las grandes evasiones de este impuesto, (títulos, dinero, valores, etc.) se deben principalmente al deficiente sistema de control (la administración de impuestos a los réditos con sus informes puede ser de gran eficacia) y a que las sanciones son simplemente declaraciones en la ley (9).

Paralelamente a estas reformas, sería aconsejable, igualmente, la sanción del impuesto a las manos muertas, que viven, frente a los otros sujetos de imposición, una situación de privilegio al no soportar impuestos sucesorios.

Las tarifas de aduana deben ser revisadas a fondo con una idea directiva: desgravar aquellas materias que pesan sobre las rentas marginales, (cuánto más donde éstas rentas no existen), y las materias primas y bienes complementarios necesarios para la producción y la industria. Considerando la situación del mundo actual (proteccionismo a "outrance", tarifas prohibitivas, y la serie de medidas derivadas de la política de bastarse a sí mismo), no puede pensar el país hoy en tarifas liberales; lo urgente es quizás la política de los tratados bilaterales (con todos los inconvenientes que ellos tienen), cuotas de exportación, etc., a los fines de unir nuestro país a los más nuevos y diversos mercados, tratando, como veremos luego, de realizar una política: facilitar a través de nuestro intercambio, la rápida industrialización del país con la fundación de industrias que las riquezas naturales exigen. El sentido protector para industrias que no hayan conquistado, a pesar del tiempo, autonomía y vida propia, podría transformarse más bien en una política de primas a la producción si es que el Estado tiene interés en ello.

Los impuestos territoriales, deben hacerse progresivos, teniendo en cuenta el total de tierras poseídas por un solo

(9) Sobre la teoría de este impuesto, ver nuestro trabajo "*Interpretación política de los impuestos sucesorios*", Córdoba, 1930.

individuo, con lo cual, no sólo podrá conseguirse la división del latifundio improductivo dentro de nuestro régimen de economía y de explotación, sino que derivarían de una semejante política, innumerables beneficios colectivos, con la intensificación y diversificación de los cultivos.

Los impuestos internos al consumo, podrían aumentar sus tasas después de elegirse cuidadosamente las fuentes, buscando propósitos sociales y fiscales (10).

Pero las bondades de un sistema impositivo, no descansan en las excelencias aisladas de determinados tributos, ni en el conjunto armónico del sistema, sino se completa el estudio con el capítulo referente a los gastos, ya que los perjuicios económicos que toda imposición produce, sólo pueden ser compensados por los gastos públicos reproductivos como para que el desplazamiento del poder de compra de los particulares al Estado, sea una realidad.

Pasamos por alto, deliberadamente, los recursos derivados de las propiedades y empresas públicas, sea de aquellas que los particulares no podrían explotar en las condiciones en que se mantienen como servicios públicos, sea de aquellas otras que se rigen con precios de lucro, o con precios públicos o gratuitamente, según sea el interés colectivo

(10) Los impuestos a los consumos son hoy mirados con menos desfavor, y hasta han sido reivindicados de la mala fama que tenían en el campo teórico de las Finanzas, desde que el sacrificio impositivo, está compensado con creces con los beneficios de la política distributiva realizada por el gasto público entre las clases menos pudientes de la sociedad, y sobre las cuales estos impuestos se dice que pesan en una forma inversamente proporcional. Si los beneficios del gasto público, en cambio, son monopolizados por los sectores ricos de la población, entonces la objeción es válida. Por otra parte en algunos programas socialistas de los últimos tiempos, hemos visto a los impuestos a los consumos figurar en primera línea como procedimiento excepcional en la financiación de los gastos.

en la empresa de que se trate, porque se hablará de ellas más adelante en el capítulo referente a los gastos públicos.

Desde que Kahn ⁽¹¹⁾ enunció su famosa teoría del “multiplicador”, tomada después por Keynes en su “General Theory of Employment Interest and Money”, según la cual si el Estado realiza durante la depresión trabajos públicos —cuando la desocupación está muy extendida, mientras por otra parte existen stocks considerables de mercaderías y las industrias están en parte inactivas,— “al aumento “primario” de la ocupación obrera, que es la consecuencia inmediata de las inversiones del Estado, se produce un aumento “secundario”. Es decir, que los salarios percibidos por los trabajadores empleados, se gastan, al menos en parte, en bienes de consumo; esto supone el aumento de la producción de estos bienes, en cuya producción otros obreros serán ocupados; los salarios de éstos, se emplearán en parte en bienes de consumo y los ciclos continuarán por ondas, cada vez más débiles sobre el mercado productor y consumidor, en intensidad decreciente.

Desde entonces hasta hoy, dos experiencias importantes tenemos: la alemana y la de Estados Unidos, en donde la teoría del “multiplicador” tomó el conocido nombre del “pump-priming theory of government spending”. Pero, mientras en Estados Unidos se combatió la depresión acrecentando el consumo (ya que se creyó que después los emprendedores aumentarían la demanda por bienes instrumentales), en Alemania, el dinero se empleó en la producción de bienes instrumentales (ferrocarriles, caminos, me-

(11) *"The Relation of Home Investment to Unemployment"* en *"Economic Journal"*, junio 1931. Ver igualmente: C. BRESCIANI TURRONI: *"Osservazioni Sulla Teoria del "Moltiplicatore"*. Rivista Bancaria, agosto 1938.

jas agrícolas, edificios públicos, etc.); Hansen, citado por B. Turróni, de donde tomamos estas referencias, afirma que la política de aumentar los consumos se termina pronto ⁽¹²⁾. Ya nos referimos luego a estos aspectos particulares del problema.

Los gastos de protección como se los ha llamado, comprenderían: en primer término la protección de la vida y de la propiedad contra el enemigo extranjero (guerras defensivas y ofensivas); en segundo término, gastos de protección contra los enemigos internos (criminales) o aun insurrecciones que hacen peligrar la autoridad del Estado; el tercer aspecto de la protección comprende los gastos de justicia (civil); y el cuarto aspecto, es la protección de la vida y propiedad de los individuos contra los elementos naturales como el fuego, inundaciones y terremotos ⁽¹³⁾.

Estos aspectos particulares de los gastos públicos no debemos comentarlos nosotros, pues más que nada viven en la órbita de lo político antes que en la de lo económico ⁽¹⁴⁾.

Los gastos de educación, en cambio, revisten en las naciones, actualmente, proporciones grandísimas, ya que se piensa que un pueblo es tanto más rico cuanto más educado y culto es. La antigua ley de Solón de que los niños no estaban obligados a mantener en la vejez a los parientes que habían descuidado darles instrucción provechosa, se transforma hoy, a la vez, en un factor económico importante, ya que los individuos atrasados e incultos atan sus destinos a la esclavitud en sus múltiples formas ⁽¹⁵⁾. La política de des-

(12) *"The consequences of reducing expenditure"*. Academy of Political Science, 1938.

(13) Ver GROVES: *"Financing Government"*.

(14) Queremos, sin embargo, hacer notar que los gastos de protección crean el clima y las condiciones necesarias para que una producción organizada pueda desarrollarse.

(15) El gobernador BERKELEY, de Virginia, decía en cambio: "Agradezco a Dios de que no hayan escuelas ni prensa, y espero que no las

centralización de los gastos en esta rama (nacionales, provinciales y municipales), es útil, pero no hay que olvidar que el gobierno central puede realizar provechosas inversiones en la fundación de escuelas primarias y profesionales en las técnicas de la producción, en un grado mucho mayor del que hasta ahora se viene realizando. Los problemas de la gratitud en la enseñanza primaria, secundaria y superior, depende del valor que se dé al principio "necesidades públicas", ya que a medida que el interés público se acrecienta, el servicio atendido, por ejemplo, con tasas, puede pasar a ser totalmente gratuito.

Hay otra serie de gastos destinados a la prosperidad y bienestar públicos, salud pública y gastos de fomento y ayuda a la producción, que en los modernos Estados insumen cantidades muy grandes de recursos, paralelamente a lo que pasa con los gastos para obras públicas, grandes rutas, viviendas, reforestaciones, etc., etc., de los que después brevemente nos ocuparemos.

La política de los gastos destinados al bienestar y prosperidad públicas, tiende hoy a concretarse en crear trabajo para las clases desocupadas más que a remunerarlas con subsidios de desocupación. Esto se comprenderá mejor cuando nos refiramos a los gastos para trabajos públicos. Pero conectados con aquellos están los gastos destinados a la salud pública. Quizá lo prudente fuera en este sentido pensar en la política de algunos Estados europeos como un medio de economía y de mejor organización: el seguro de enfermedad o de salud como para estabilizar los costos. En otros campos, el régimen de pensiones, de seguros sociales, de protección a la maternidad, a la niñez, a la vejez, etc.,

tengamos en cien años, porque la cultura ha traído la desobediencia, la heregía y las sectas en este mundo, y la prensa las ha divulgado originando los libelos en contra del mejor gobierno. Dios nos libre de ambos!"

etc., constituyen poderosas formas de compensar como en los casos anteriores, las desigualdades de las rentas de los individuos .

Los gastos para colegios de agricultores, estaciones experimentales, conservación y reforestación, educación vocacional, rehabilitación vocacional, ayuda a los desocupados, etc., etc., representan grandes sumas que a veces se cubren en parte con el régimen de las tasas o de los precios.

Los gastos para trabajos públicos, (la naturaleza y durabilidad de los mismos, plantea el problema de la elección de procedimientos de financiación: empréstitos o impuestos), son hoy tan importantes, que se los considera casi como uno de los principales elementos de estabilización económica. En Estados Unidos, por ejemplo, se han insu-mido sumas extraordinarias, ya sea en la construcción de edificios, grandes rutas, puentes y caminos menores, servicios y provisión de aguas y desagües, ríos, puertos, navíos, ferrocarriles, apertura de calles y pavimentación, reforestación, electrificación de zonas rurales o productoras para ne citar sino los principales casos. Podemos decir que cada uno de estos ejemplos de gastos aislados puede constituir por sí solo un programa anual para el gobierno central, o en un plan combinado con los de provincia, según sean los beneficios particulares o de zonas.

Por ejemplo, el problema de la habitación y de la casa higiénica y barata. Todos sabemos que en los presupuestos de las familias argentinas (clase media y proletaria), el alquiler absorbe casi la tercera parte de las rentas. El problema es mucho más grave en los centros y ciudades más densamente pobladas donde el crecimiento vegetativo de la población tiene lugar a un ritmo mucho más acelerado que el del incremento de la construcción. El alquiler se mantiene por ello a niveles muy altos con la demanda creciente. Pero, a veces, estas viviendas son una amenaza pública: ca-

sas insalubres donde la tuberculosis y la mortalidad infantil encuentran un medio de acrecentamiento o donde la moral y costumbres de los jóvenes que habitan suburbios infectos se ven comprometidas desde los primeros días.

No es el caso de repetir las razones semejantes que en otras oportunidades se han aducido a este respecto; queremos sólo puntualizar uno de los aspectos de los gastos públicos como un programa de trabajos a encararse de inmediato, si es que después de un examen sobre el grado comparativo de intensidad, frente a otras necesidades públicas, el gobernante estima que la construcción de viviendas, por ejemplo, es una necesidad pública impostergable.

Otro aspecto importante es el referente a la electrificación del país. Es conocido el dato estadístico de que los cursos de agua en la Argentina pueden dar, más o menos, veinte millones de kilowatts (27.000.000 H. P.), descompuesto este total así: 550.000 H.P. correspondientes al grupo andino del Aconcagua, Tupungato y Cerro del Plata; al río andino Atuel, 240.000 H.P.; los cursos de las sierras de Córdoba, 85.000 H.P.; los ríos internacionales, 1.000.000 H.P.; todo esto sería una décima parte de lo realmente obtenible. Considerando que la energía eléctrica no puede técnicamente llevarse más allá de quinientos kilómetros, tendríamos que la energía de Mendoza podría llegar hasta Córdoba; San Juan, La Rioja, Catamarca; que la de Córdoba podría llegar hasta Santa Fe y Rosario, y que la del Salto Grande, sobre el Uruguay, podría llegar hasta Santa Fe, Rosario y aún la Capital Federal. La energía total calculable para los cursos de las sierras de Córdoba, sería la siguiente: Río Primero, con el nuevo dique y aprovechamiento de la caída de ciento cincuenta metros, 100.000.000 de kilowatts-hora anuales; Río Tercero, una vez concluída la fábrica, 115.000.000; Río de los Sauces, utilizando el dique de la Viña, 120.000.000; Río Segundo, aprovechamiento a cons-

truirse, 100.000.000; otras fuentes menores, 65.000.000, total: 500.000.000 anuales. No tenemos para qué ocuparnos de los demás, ya que lo dicho, va sólo a manera de ejemplo (16). Tales aprovechamientos serían a los fines de construirse en las inmediaciones de la Ciudad de Rosario, el gran puerto industrial que el país necesita en un predio de más de 1.300 hectáreas y distante sólo siete kilómetros de dicha ciudad. Otro gran programa de gastos sería construir nuevas grandes rutas con un sentido distinto al de la competencia ferroviaria o de líneas paralelas. Otro ejemplo importante, es el de la provisión de agua potable a las diversas zonas del país o centros densamente poblados o zonas de turismo o climatéricas utilizadas por todos los habitantes de la Nación. Otro gran plan, por ejemplo, sería el de la reforestación del país, con otro sentido, es claro, pero no menos urgente ni menos necesario, etc. etc.

El país está viviendo, sin embargo, el período característico de las depresiones económicas: desocupación creciente y acumulación de stocks de materia prima, de productos semi-elaborados o de consumo, sin salida. Estas ondas serán seguidas sin duda alguna por otras de intensidad creciente. Pero debemos preguntarnos, ¿es éste el momento oportuno para iniciar de inmediato un plan de trabajo y de inversiones públicas, y en su caso, cuál sería el procedimiento de financiación?

En Alemania, por ejemplo, los trabajos se iniciaron

(16) Consúltense los trabajos siguientes entre otros muchos: R. L. BALLESTER: *"Fuerzas Hidráulicas y Riego"*; A. NIEBUHR: *"La electrificación de la República Argentina"*; L. IVANISEVICH: *"El problema de la energía y las fuerzas hidráulicas en la República Argentina"*; ANGEL FORTE y ALFREDO MELLI: *"Las fuerzas hidráulicas y el puerto industrial de la República Argentina"*, etc. etc.

cuando se restableció el equilibrio entre los salarios y los precios y el “aumento del poder adquisitivo debía obtenerse, no mediante una elevación de los salarios, sino mediante el aumento de las rentas individuales debido a la disminución de la desocupación”.

Entre los métodos de financiación, se ha aconsejado y practicado casi exclusivamente el del crédito público (a plazos de vencimiento breve y a largos plazos) como una forma de movilizar capitales ociosos, inactivos. Nosotros pensamos, en cambio, como lo acentuaremos luego, que si es aconsejable el procedimiento del empréstito, por la cuantía del gasto, y como una forma de repartición de este último en el tiempo, tal procedimiento debe ir acompañado de un aumento de los recursos, en el sentido de que más arriba se ha hablado, a fin de que la política del crédito no sea a breve plazo, sino que se constituya en un medio de redistribución de réditos de las clases más pudientes hacia las menos capacitadas.

Según Bresciani Turroni, la política de las inversiones públicas adoptada durante los períodos de depresión, logra su objeto sólo cuando es capaz de provocar efectos secundarios como para hacer superflua la acción del Estado, en el sentido de reemplazarla por la iniciativa de los empresarios y de las inversiones privadas. Es decir, el nacimiento de la confianza en los particulares y el interés de los mismos en las inversiones, lo que equivale a agregar al “multiplicador” de Kahn, un multiplicador psicológico, fácil de prever si es que se examina a fondo cualquiera de los esquemas de trabajos públicos propuestos.

Las experiencias de financiación pueden resumirse en estas tres etapas sucesivas: a) “creación de crédito por parte del banco central de emisión”; b) financiación provisoria con fondos a vencimiento breve, proveídos por el mercado monetario, cuya “liquidez” se ha acrecentado gra-

cias a la expansión del crédito por parte del banco central; y c) financiación definitiva con sus dos formas principales: extinguiendo los créditos bancarios a breve plazo, y retirando de la circulación una correspondiente cantidad de moneda substituyendo los préstamos bancarios por los préstamos a largo plazo que se consolidarán”.

El país cuenta hoy con posibilidades grandísimas de crédito, no sólo en el extranjero (para obras esencialmente productivas), sino también en el mercado monetario nacional. En la situación actual los gastos para trabajos públicos, frente a la inactividad, timidez y miedo del capital privado, son altamente productivos (17).

Los efectos y repercusiones de tales gastos públicos se extienden al campo económico, político, paz social, etc., como también al campo fiscal: los salarios se invertirán en consumos gravados y el impuesto será productivo mientras las ondas de la inversión inicial, en sus repercusiones, a intensidad decreciente, vayan haciendo sentir su influencia en la masa de la colectividad de contribuyentes. Estos efectos de los gastos públicos sobre los recursos fiscales, serán también fácilmente constatables en las otras especies de gastos públicos de que se ha hablado (salarios, sueldos, pensiones, subsidios, fomento a la producción, etc., etc.).

En cuanto a las influencias del gasto público sobre el mercado económico, sobre los precios, sobre la moneda, sobre los salarios, Mario Pugliese (18) en un erudito estu-

(17) "Se supone muchas veces que mientras el ahorro es un agregado al capital, el gasto no lo es. Ésta es una doble falacia. Porque "capital" en un amplio sentido, como muchos economistas lo han demostrado, comprende a los seres humanos tan bien como a los equipos materiales. Mucho gasto, especialmente para, y en ayuda de los pobres, es un agregado, por el acrecentamiento de la eficiencia del capital humano. Mucho consumo, en síntesis, es realmente inversión. Y por el otro lado, mucho ahorro, particularmente en tiempos de depresión económica, no es un agregado al capital material porque no encuentra las vías de la inversión". DALTON, op. y lugar citado.

(18) Revista de Economía y Estadística. Córdoba, Escuela de Ciencias Económicas. Núms. 2 - 3.

dio ha resumido algunas conclusiones que sólo debemos tomar hoy como hipótesis o planteos, para desenvolvimientos científicos posteriores. Lo que es indudable es que si se destinan los fondos públicos a enriquecer el mercado, tanto los precios como los salarios tenderán a subir, siempre y cuando la influencia de otros factores, por ejemplo el de la inflación crediticia o monetaria, no intervengan también para complicar la determinación o individualización de la causa de tales fenómenos.

La influencia redistributiva del gasto público entre las clases, grupos e individuos es evidente ⁽¹⁹⁾.

Ya hemos dicho, sin embargo, al comienzo de este desarrollo, que el monopolio y el usufructo de los servicios públicos por parte de un grupo o de una clase, puede encontrar el correctivo en el mismo interés de la clase usufructuaria, la cual comprenderá que su propia prosperidad, debe estar condicionada con una correspondiente, aunque inferior prosperidad de las otras clases o grupos, porque de lo contrario estaría destinada a desaparecer como clase monopolizadora por reacciones económicas o políticas. De ahí los peligros que pueden derivarse de gastos semejantes, si es que se rompe el equilibrio de clases, sin calcularse las reacciones ni prever los remedios económicos.

(19) Muchas veces puede suceder que un gasto de fomento, por ejemplo, una determinada suma para los vendedores de carne viva, en lugar de beneficiar al gremio de ganaderos en favor de quienes el subsidio se acordó, es acaparado por los intermediarios; esto nos explica, cómo, en los casos de los gastos públicos, a semejanza de lo que pasa con los impuestos, la lucha se entabla siempre entre productores, intermediarios y consumidores, tratando cada uno de acapararse las ganancias que pueden producirse, por ej., en un caso de desgravación impositiva, en cuya lucha, ya es sabido, triunfan los que económicamente son más fuertes y en relación con la elasticidad de la demanda y de la oferta del producto en cuestión. Los casos podrían multiplicarse para probar, que los efectos de los gastos públicos sobre el campo económico, son semejantes a los fenómenos de la traslación e incidencia impositiva.

Se ha afirmado que los sistemas de impuestos son como esas plantas parásitas que viven del campo económico del cual se nutren. Como en la economía, la escasez de medios, determina la actividad financiera e informa el cálculo del gobernante sobre la elección de las necesidades a satisfacer, el grado de intensidad con que deben ser satisfechas, y los procedimientos por medio de los cuales una determinada necesidad será atendida. Puede llegar un instante en que por el monto del gasto y la permanencia en el tiempo de los beneficios presumibles del mismo, sea más conveniente —al menos de aplastar la generación actual— el recurrir al procedimiento del empréstito, que es un medio de anticipar capitales y de repartir en el tiempo, entre generaciones sucesivas, los beneficios del gasto y el sacrificio de su amortización.

Es sabido, que de acuerdo al teorema ricardiano, el gasto siempre se sufraga con riquezas presentes, cualquiera sea el procedimiento que se use, empréstito o impuesto, y que de lo único que podrán quejarse las generaciones futuras, en el caso de que el mismo haya sido resuelto por el procedimiento del empréstito, es de recibir un patrimonio afectado por un monto determinado hasta la extinción del gasto. Pero si ésto es cierto desde el punto de vista económico o de los guarismos, no lo es desde el punto de vista del interés de las generaciones que se suceden en el tiempo, cuyos intereses son contradictorios; estas contradicciones se explican a través de las emigraciones e inmigraciones de capitales y de hombres, de las posibilidades de cambio de la legislación fiscal, etc. etc. (20).

El Estado, pues, para el caso de que apele al procedimiento del crédito público, se verá desde su iniciación abo-

(20) Ver nuestro trabajo "*Alrededor de algunas cuestiones sobre los empréstitos públicos*", en el cual se generaliza la crítica fundamental de GRIZIOTTI al teorema ricardiano.

cado el problema de la amortización, o al menos, al del pago de los intereses. La fuente a la cual tendrá que recurrir será la de los impuestos, y la presión del empréstito sobre las clases o grupos sociales, dependerá, en ese caso, como en el caso del impuesto, del sistema de legislación fiscal que se tenga. Si los recursos generales descansan en impuestos a la renta o al capital, serán estas clases las que se sacrificarán para solventar el gasto; si el sistema descansa sobre los impuestos a los consumos, serán las clases consumidoras las que pagarán el gasto financiado con el empréstito. En ambos casos el empréstito se confunde con el impuesto, en cuanto a la presión sobre las clases sociales, y suponiendo inmutable a la legislación fiscal, puede entonces afirmarse que los efectos redistributivos de las rentas de los individuos, que atribuíamos al impuesto, pueden generalizarse también al empréstito.

Pero hay algo más; desde las cátedras universitarias más prudentes, veníamos enseñando y aconsejando recurrir al empréstito, sobre todo para el caso de emplazamientos reproductivos, de tal manera que el empréstito se pagaría cómodamente con las rentas del gasto en cuestión; para el caso de obras públicas, aconsejábamos el empréstito sólo a condición de establecer plazos breves de amortización, y para los casos de una guerra, como procedimiento paralelo al de las pesadas cargas impositivas, en las oportunidades que la experiencia aconseja. Pero, sobre todo aconsejábamos no recurrir al empréstito para cubrir déficits de presupuestos, porque pensábamos que cada generación debía gastar en la medida de sus fuerzas, que no había porqué traspasar al futuro deudas y pecados que debían haber sido purgadas por la generación que resolvió el gasto, etc. etc. Hoy, el panorama es distinto. Los Estados, en el mundo entero, apelan al procedimiento del crédito para cubrir déficits anuales, y el empréstito aparece entonces co-

mo un impuesto enmascarado. Suscripción de los empréstitos entre las clases capitalistas y rentistas, y la inversión de su producido, en beneficio de las clases con una capacidad contributiva inferior, en concepto de salarios, gastos de fomento, asistencia social, etc., etc. (21).

En períodos de depresión, el empréstito asegura los gastos normales y los procedimientos tendientes a la baja de la tasa del interés, son una tentación para la práctica de los empréstitos con los consiguientes peligros de la inflación. El Estado, por estos procedimientos “toma a los unos lo que interpreta que les es superfluo, para darlo a los otros, bajo mil formas”. Comienza por pedir prestado a breve plazo, luego se opera la transformación de estos empréstitos en otros a plazos normales, y en una tercera etapa se consolida la deuda. La práctica ininterrumpida de este sistema, puede llevar incluso la repudiación futura, si es que no se asegura, con un sistema de impuestos productivos, la posibilidad de una conversión o la consolidación de la deuda en un fondo perpetuo. En cualquiera de estos casos, si las cargas de los gastos públicos descansan en un sistema de impuestos al capital y a la renta, principalmente, la presión del impuesto y del empréstito se confunden, y los efectos redistributivos de las rentas son los mismos a través de la política del gasto público.

Queremos tan sólo apuntar estas ideas que deberán ser objeto de desenvolvimiento en otra oportunidad en la que propondremos una revisión científica a la teoría de la incidencia de los tributos en función de la incidencia del gasto público sobre las respectivas capacidades contributivas de los grupos, clases o individuos en una sociedad determinada.

(21) Consultar los *“Travaux de L'Institut International de Finances Publiques”*, 11-13. Julio 1938.

Y volvemos ahora al punto de partida. No hay en nuestra opinión un impuesto que no perjudique a la producción, que sea bueno de por sí, un sistema impositivo que pueda considerarse como un aguijón para la producción (22), el trabajo y el ahorro, si es que el juicio sobre los recursos no va completado con un juicio sobre la inversión del recurso, sobre el gasto público. El impuesto, como el empréstito, no son de por sí ni un bien ni un mal; todo depende del destino que se dé a los fondos obtenidos por cualquiera de estas vías. Podrá discutirse la oportunidad de usar uno u otro de estos procedimientos (23), por el monto del gasto, por su naturaleza, por la situación económica general, etc., etc., pero lo que no podrá discutirse es que la bondad de uno u otro procedimiento, reside en el destino que se dé al fondo obtenido y en parte, de la fuente elegida para el impuesto y amortización del empréstito.

Entre el recurso y el gasto existe, pues, una relación de interdependencia mutua y los perjuicios y sacrificios del

-
- (22) En el siglo XVIII se aceptó la idea de que el impuesto era un bien porque era un aguijón para la producción. Mc. CULLOCK, por ejemplo, cita el caso célebre de los destiladores de alcohol en Escocia que entablaron una lucha contra el fisco, aquéllos para escapar al impuesto, y éste para gravarlos en su total capacidad contributiva, llegándose a comprobar que después de veinte años de lucha los destiladores conseguían vaciar y llenar sus alambiques 2880 veces más rápido que al comienzo de la industria. En nuestra opinión, el ejemplo sólo demuestra que la base que se había elegido, era mala, y que el acrecentamiento de la producción, con el perfeccionamiento técnico de los alambiques se hubiera producido igualmente en un régimen de libre competencia en el que el productor trata de asegurarse las mayores ganancias posibles, sea por el perfeccionamiento de su maquinaria, por la rebaja de los salarios, por el aumento de las horas de trabajo, o por el empleo de una inferior calidad de materia prima, siempre y cuando la producción no sufra por esta causa.
- (23) El logro de los empréstitos dentro del mercado interno o en el extranjero, los efectos permanentes o transitorios que desde el punto de vista económico plantea la amortización de estos últimos sobre la balanza comercial y el balance de cuentas, sobre los precios, etc., etc., son problemas que nos conformamos sólo con apuntar, ya que sería imposible tratarlos en este lugar por la extensión que su desarrollo exigiría.

uno, sólo encontrarán su respuesta y su compensación en las prestaciones de los servicios públicos, que el Estado, a través de la inversión, esté en condiciones de ofrecer. Muchas veces, el Estado, podrá sacrificar a las generaciones presentes para transmitir a las futuras un patrimonio enriquecido; otras, desde ya, apelará en subsidio a las generaciones futuras trasmitiéndoles el sacrificio de la amortización de un gasto financiado con el empréstito, sin que pueda ofrecerles una compensación adecuada desde el punto de vista monetario. Pero el norte que debe guiar al gobernante, será siempre el del interés general, el de las mayores ventajas sociales, ventajas sociales que deben medirse especialmente con índices económicos, ya que muchas veces el concepto de justicia (tan relativo en el tiempo y en el espacio), depende de quien lo interprete, (grupo o clase social).

Lamentamos tener que confesar, que este informe, tan apresuradamente esbozado, dada la urgencia que expresaba el pedido, y el perentorio plazo de horas en que se ha materializado, no sea la expresión, ni de los institutos técnicos con que la Escuela cuenta, ni el producto de la colaboración con otros colegas, que hubieran aportado mayores luces que las que el suscripto puede proporcionar, en la discusión de un problema de tanta magnitud. Debo sin embargo expresar, que en muchos de los aspectos que se tocan, hemos encontrado con el Dr. Benjamín Cornejo, coincidencias de ideas, asumiendo el suscripto la íntegra responsabilidad por aquellos conceptos o puntos de vista que escapan a los desenvolvimientos teóricos a que estábamos habituados en los tratados clásicos de finanzas.

Córdoba, Noviembre 20 de 1940.

GUILLERMO AHUMADA.
