

174
315

Revista

de

Ciencias Económicas

Publicación mensual del Centro Estudiantes de Ciencias Económicas

Director:

Luciano Carrouché

Administrador:

Miguel G. Di Cío

Secretario de Redacción:

Italo Luis Grassi

Redactores:

**Mario V. Ponisio - Mauricio E. Greffier - Agustín A. Forné
Jacobó Waisman - Dívico A. A. Fürnkorn - Luis Marforio**

Año III

Marzo-Abril de 1916

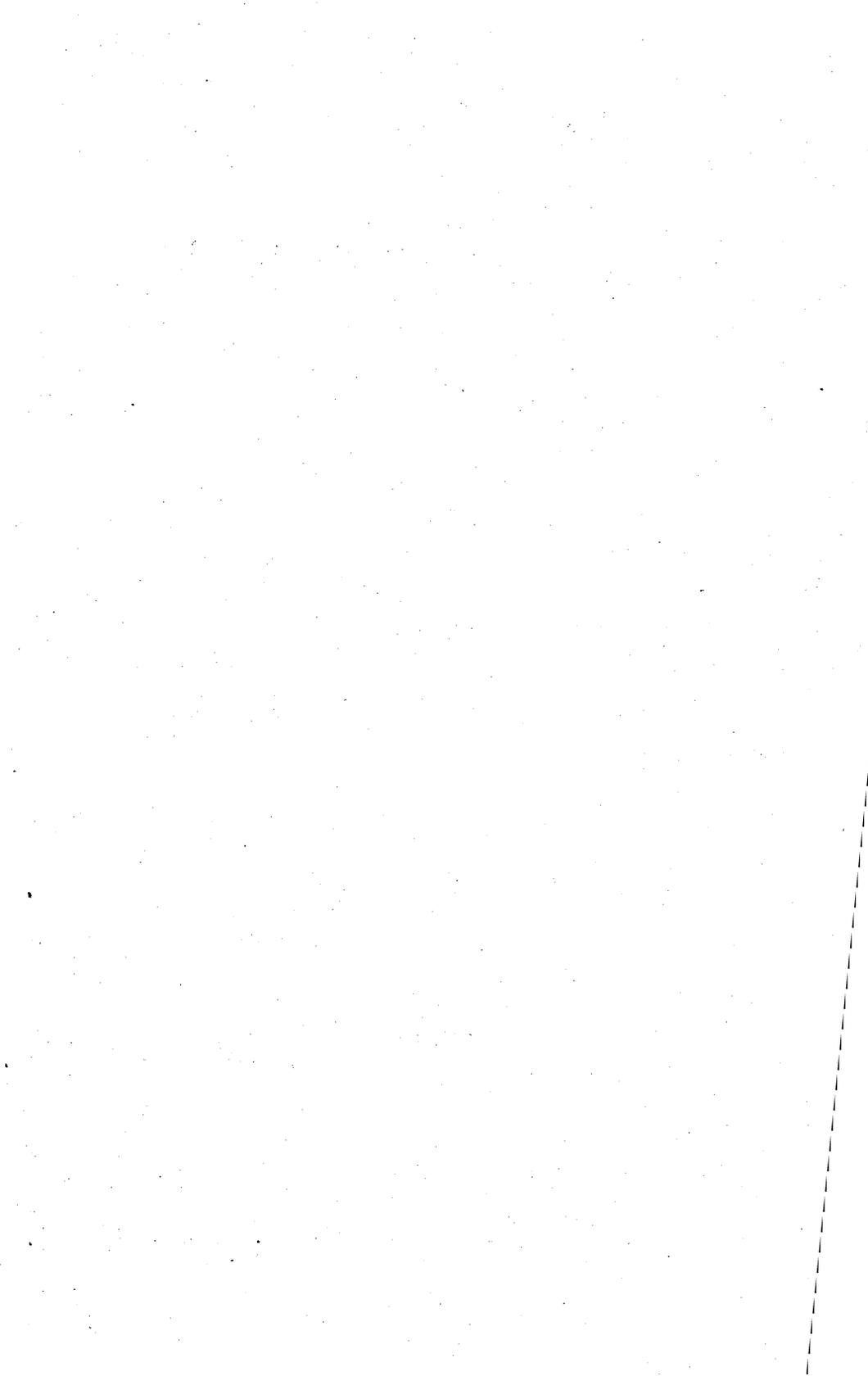
Núms. 33-34



DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

1835 - CALLE CHARCAS - 1835

BUENOS AIRES



N. 200

1501

La ciencia de la hacienda

En la economía política figura el estado interviniendo eficazmente en las relaciones entre los intereses humanos y las riquezas que los atraen y solicitan con el cebo de la satisfacción de las necesidades individuales o colectivas.

El desequilibrio entre estas necesidades y los medios de satisfacerlas, puede acarrear graves trastornos que previene el estado, reglamentando los *consumos* indispensables, estimulando el ahorro y contribuyendo a la asistencia de los imposibilitados de tomar parte en la lucha por la vida...

En la *circulación* económica, mediante la cual los productos son puestos al alcance de los consumidores, el estado maneja el *medio circulante*, estableciendo el régimen monetario, y propende al desarrollo del comercio con leyes apropiadas y por el fomento de las vías de comunicación.

La protección legal a los derechos personales y reales; las garantías ofrecidas a los provechos del capital y el trabajo; y los límites puestos a los contratos para evitar las presiones injustas sobre los salarios, los arrendatarios y los industriales: todo ello procede de la acción reguladora del estado en la *distribución* de la riqueza.

Finalmente, el amparo legal a los elementos económicos de la *producción*; las ventajas acordadas a capitales y trabajadores, como a la adquisición de materias primas; los reglamentos protectores de la salud y bienestar de los obreros; y los estímulos a las actividades sobresalientes en el campo económico: tales son las formas de intervención del estado en el

desarrollo industrial de un país, llegando hasta suplir la falta de iniciativas o de capitalistas, con la organización de empresas oficiales.

La ingerencia en los fenómenos enumerados, de la entidad denominada estado, se nos aparece tan importante y trascendental, que uno se inclina a no considerar aventurada la tesis socialista, en cuya virtud el órgano político de la sociedad debiera convertirse en el eje de su movimiento económico.

Lo cierto es que, entre los fines del estado, aquellos tocantes a las relaciones económicas, son los más numerosos y complejos. De aquí la tendencia de algunos autores como Bocardó y Poignet, a incluir dentro de la economía política, el estudio de la formación y administración del patrimonio que sirve de instrumento al estado para realizar sus múltiples fines.

Pero el estado es, a la vez, persona jurídica del derecho privado y persona política del derecho público; con una u otra de ambas personalidades, puede intervenir en el movimiento económico: sea usando del mandato nacional, como en el monopolio de ciertos servicios públicos; sea actuando como empresario de explotaciones industriales.

Por consiguiente, su patrimonio se desdobra, comprendiendo bienes del dominio privado sujetos a las leyes económicas de carácter general, y bienes del dominio público cuya formación y administración está regida por el derecho político en sus grandes ramas de constitucional y administrativo, abarcando este último la legislación financiera o de hacienda, la contabilidad administrativa y la estadística.

El doble papel — político y económico — del estado, crea un grupo especial de relaciones, principios y leyes que, pudiendo ser clasificadas alternativamente en el derecho público y la economía política, no corresponden exclusivamente a una de ambas ramas de las ciencias sociales.

He ahí porque todo cuanto atañe a los recursos o al patrimonio del estado, constituye un estudio particular, frontero de la economía y el derecho, pero acerca de cuya extensión difieren los autores lo mismo que en lo tocante a sus denominaciones.

Leroy-Beaulieu, cuyas obras han formado durante muchos años una plataforma de erudición corriente, representó la escuela francesa que consideraba la nueva ciencia (*finances*,

del antiguo francés, *finés*, pagos, cancelaciones, finiquito) como constituida por "el estudio de las rentas del estado, y de los modos de obtenerlas". Para el citado autor, el examen de los gastos (presupuestos) es equivalente al de las *necesidades* del estado, cuyo estudio implica el de los *finés* de aquel, materia que corresponde a la ciencia política y administrativa.

En cambio, Rau, Wagner, Stein y otros representantes de la escuela alemana, entienden por *finanzen*, la ciencia que estudia las necesidades del estado y los medios de satisfacerlas. Concuerdá este concepto con el de los principales autores italianos, principalmente Cossa y Flora: para el primero, *finanze* significa el estudio del patrimonio público, de su constitución, administración y empleo; para el segundo, comprende "el estudio de la actividad económica del estado o, mejor dicho, el conjunto de sus bienes, rentas y demás recursos de que dispone para la realización de sus fines políticos y económicos.

Ciencia de la hacienda es, por consiguiente, la castiza denominación de la que estudia las rentas públicas y su aplicación a las necesidades del estado. *Finanzas* es un galicismo, aceptable como rótulo abreviado de dicha ciencia.

El ilustrado profesor Dr. Terry sostuvo, con muchísima razón, que el estudio de los recursos del estado ha de ser inseparable del de los gastos públicos. Nuestra experiencia nacional lo demuestra: jamás se ha podido obtener el llamado equilibrio de los presupuestos, porque siempre se ha omitido la clasificación de los gastos para señalar de antemano y con criterio científico, los que podrían ser suprimidos o aplazados sin inconvenientes, en el caso de exceder las previsiones del presupuesto al producto conjetural de las rentas.

Los intereses de la deuda, los gastos de recaudación de los impuestos, el costo de industrias oficiales y servicios públicos productivos, el sostenimiento de los poderes del estado, de su representación y sus medios de defensa, constituyen erogaciones cuya elasticidad tiene límites que la podadera de las rebajas no puede ultrapasar; mientras que las reducciones pueden ser considerables en los gastos superfluos y aun en los de fomento, cuando éste debe distribuirse entre la nación, las provincias y los municipios, o si se trata de la acción subsidiaria del gobierno general, en obras a cuya realización debieran contribuir los capitales privados.

Se ha observado, sobre todo en la época moderna, la tendencia de los estados civilizados, a dar mayor amplitud a sus funciones tuitivas de la sociedad, y ese aumento progresivo de las atribuciones del poder público, trae como consecuencia el de los presupuestos anuales de las naciones. ¿Cómo diseñar ese factor histórico, dejando de lado el examen de los gastos del estado, en el estudio de la formación y aplicaciones de las rentas públicas?

Los fines del estado podrán ser objeto de las ciencias políticas, y sus principales funciones corresponderán a las ciencias económicas; pero la combinación de estas funciones y aquellos fines, produce hechos cuyas leyes y principios tienen que constituir una nueva serie de conocimientos científicos.

Todos esos hechos se traducen en *gastos públicos* que pueden responder: a la satisfacción de necesidades primordiales del estado, como la de garantizar los derechos por medio de la justicia; al fomento de la instrucción, del comercio y de las industrias; o a la formación del tesoro público, entrando en esta categoría los gastos de recaudación de las rentas y contribuciones nacionales.

No puede hacerse caso omiso, finalmente, de la semejanza que existe entre la administración de un patrimonio privado y el gobierno de la hacienda pública.

Cuando un empresario ha terminado el balance de sus operaciones anuales, toma en cuenta sus resultados para proyectar el presupuesto de explotación del año siguiente: si los ingresos han estado al nivel de las inversiones, comprendidos los intereses del capital y sus amortizaciones, el empresario calculará los incrementos futuros de sus rentas y dentro de aquellos las ampliaciones en los gastos de explotación, a los cuales también destinará los excedentes o provechos extraordinarios; pero si el negocio ha dado quebrantos, o deberá reducir el presupuesto de explotación, o si hay necesidad de impulsarla, a pesar de todo, recurrirá al aumento de los recursos, sea procurando el mayor rendimiento de los ordinarios, sea echando mano de los extraordinarios.

Por supuesto que tales procedimientos, demostrativos de la coordinación necesaria entre los gastos y las rentas del estado, no son posibles sino en países, como la Inglaterra, donde existen presupuestos permanentes que no es posible modificar sin previa reforma de las instituciones políticas, o sin perju-

dicar el prestigio y el crédito de la nación; donde la representación del país se limita a la aprobación o rechazo de los gastos, pero sin proponer nuevas erogaciones; y donde no es un ministro si no el jefe del gobierno quien revisa las previsiones de cada departamento, e impone las reducciones efectivas e indispensables para obtener el llamado *equilibrio financiero*.

Los hacendistas suelen considerar indignos de la ciencia estos puntos de vista prácticos, prefiriendo discurrir acerca de si han de fijarse los gastos después de calcularse las entradas, o si el cálculo de las rentas ha de seguir al presupuesto de gastos. La cuestión hace recordar al problema infantil de la prelación entre el huevo y la gallina.

En lo tocante al sistema rentístico, su estudio debe abarcar el de cuatro clases de recursos: el producto anual de la explotación de los bienes y las industrias del estado; las entradas procedentes de la retribución de servicios públicos divisibles; las contribuciones o impuestos; y los ingresos extraordinarios por enagenaciones, empréstitos o gravámenes temporales.

Esta parte del ramo de finanzas no es descriptiva, como la que se refiere a las funciones económicas del estado y generadoras de los gastos públicos.

Los excedentes de las rentas producidas por el dominio privado y las industrias oficiales son empleados, no solamente en cubrir el *déficit* entre el costo de los servicios públicos y sus módicas remuneraciones, sino también en disminuir la porción del presupuesto cubierta por las contribuciones que, bajo la forma de impuestos, gravan la riqueza nacional. En el reino de Prusia, el producto neto de la explotación de tierras, bosques, minas, salinas, fábricas, lotería y ferrocarriles oficiales, ascendía antes de la guerra, a 532 millones de marcos, mientras los impuestos directos e indirectos, arrojaban una recaudación líquida de 525 millones de igual moneda.

Entre nosotros, ¡18 millones produjeron en 1913 las explotaciones del estado y 260 millones los impuestos directos e indirectos!

De ahí que, respecto a esta clase de rentas públicas, la ciencia de la hacienda haya de estudiarlas desde tres puntos de vista.

En primer lugar, debe examinarse la posibilidad de su

desarrollo en forma tal que sus productos netos puedan engrasar los recursos del estado, contribuyendo a evitar el aumento de las imposiciones.

En segundo lugar, es necesario calcular los efectos económicos de la acción del estado, como estimulante del régimen agrario y de las industrias fabriles.

Y finalmente, debe hacerse el estudio comparativo entre los resultados de la explotación oficial de determinadas industrias, en competencia con las empresas privadas del mismo género. Sobre este particular, se ha divulgado entre nosotros un argumento peregrino contra la acción oficial, sobre todo en la administración de puertos y ferrocarriles: "el estado es incapaz", se dice. Más claro sería decir que nuestros gobernantes y legisladores no han sabido organizar cierta clase de servicios, y que ha escaseado el acierto en la designación de quienes debían administrarlos...

En el régimen de los impuestos, suele prestarse más atención al estudio comparado de sistemas extranjeros, en su mayoría inaplicables en nuestro país, y aun al de gravámenes doctrinarios e ideados por filósofos, que al examen detenido de las fuentes constitucionales y legales de nuestras contribuciones directas e indirectas.

Oímos pregonar el impuesto único o "georgismo" como un portento de la moderna ciencia financiera. Pues bien: esa antigualla, defendida en el siglo pasado por Girardin y Boccardo, podrá ensayarse en algunas pequeñas y pobres comunas de la nación; pero ni aun reformando nuestras instituciones, serviría de base a un sistema rentístico del cual debe salir el contrapeso de presupuestos generales y locales que suman de 300 a 400 millones de pesos.

Se sostiene, asimismo, que los impuestos indirectos, y sobre todo los aduaneros, encarecen la vida de las clases trabajadoras, lo que podrá ser cierto en los países forzados por su densidad demográfica, a importar del extranjero, carnes, harinas, leche, legumbres, frutas, algodón, lana, pieles y demás productos naturales con los que se satisfacen las necesidades primarias de la existencia. Pero entre nosotros, que exportamos esos productos, y además los dejamos entrar libres de derechos, atribuir principalmente la carestía de la vida a los gravámenes fiscales, no pasa de una aserción sin fundamento.

Si, en vez de discurrir como los molinos de agua que se mueven a impulsos de una corriente exterior, los improvisados hacendistas que tales afirmaciones propalan, estudiaran nuestro régimen aduanero, y las formas de la incidencia del impuesto en este país, observarían: en primer lugar, que los derechos mayores no gravan sino los artículos suntuarios y las confecciones que pudieran producir las industrias nacionales, desde que las maquinarias y materias primas, están protegidas por franquicias o derechos mínimos; en segundo lugar, que el comercio interno hace pesar sus contribuciones sobre las mercancías de valor elevado, compensando así el impuesto sobre las de menor valor que se venden baratas, como reclame para atraer la clientela.

No quiero decir que nuestra ley de aduana y sobre todo la tarifa de avalúos, sean modelos en sus clases, ni mucho menos: en la primera abundan los derechos desproporcionados; en la segunda, las valuaciones absurdas. Pero, los artículos de consumo general, no producidos por el país, están sujetos a derechos de importación que pueden reputarse moderados.

El mayor incremento sobre el costo originario, en los precios corrientes, depende de factores económicos ajenos al régimen fiscal. Un día, tuvimos oportunidad de presenciar la descarga de 16.000 cajones de papas, procedentes de Alemania; el comandante del transatlántico nos decía, entre otras cosas, que el precio de costo en Hamburgo, de cajones iguales a los que se descargaban, era de *marco y medio* por cajón, importando *un marco* el flete con el seguro: total, un peso y medio moneda nacional, valor en depósito del cajón que salía recargado de la aduana con los derechos (un peso) y los gastos calculados en treinta centavos. El valor del cajón de papas, al entrar a plaza, era de \$ 2.80 m|n; pues bien, ese cajón se vendía en plaza a *seis pesos nacionales!*

Al revés, nuestros impuestos directos suelen repercutir perceptiblemente en los precios de los artículos de consumo: el propietario cuya contribución territorial es aumentada, eleva inmediatamente los alquileres o arriendos, y el arrendatario agricultor hace rebotar el aumento haciéndolo llegar a los consumidores. Y este es precisamente el punto de vista desde el cual no se ha estudiado la adaptación a nuestro país, del impuesto al mayor valor de Inglaterra y Alemania, y de los impuestos progresivos tan difundidos en los cantones suizos.

Los recursos extraordinarios del estado, como las enajenaciones de inmuebles y las emisiones de títulos, tan frecuentemente utilizados en nuestro país, pueden considerarse recursos ordinarios.

Y sin embargo, tales medios de obtener dinero para cubrir el *déficit* de los presupuestos, pueden ser empleados con fines absolutamente regulares: la enajenación condicional de la tierra subdividida es un procedimiento de estímulo en el desarrollo de las industrias agrícolas y de las poblaciones rurales; la emisión de títulos o fondos públicos, es conveniente en las grandes obras o empresas de fomento, cuyo costo debe ser abonado en largos plazos y de manera que sus intereses pesen sobre los productos, y las cuotas de amortización sobre las generaciones que han de aprovechar de los beneficios futuros de dichas obras.

En el estudio de la deuda pública, es menester clasificar los empréstitos desde el punto de vista de su papel nutritivo en el patrimonio del estado, o estimulante de la riqueza nacional. Aprovechando los procedimientos de la matemática financiera, se encuentran las soluciones prácticas para la conversión y unificación de los empréstitos.

Somos espectadores de una guerra que conmueve al orbe civilizado, y solamente comparable por sus causas originarias y finales, a las luchas del siglo III anterior a la era cristiana, entre macedonios, cartagineses y romanos, cuando la Sicilia desempeñaba en el comercio antiguo, el papel que hoy tienen la Bélgica, los Dardanelos y el Adriático en el mundo europeo.

Los grandes instrumentos de la producción, —brazos y capitales— han sido confiscados para abastecer a los beligerantes insaciables de sangre y oro. Los capitales amonedados han cambiado de lugar; pero los hombres sacrificados, se han perdido para el trabajo.

Se pronostica una crisis de obreros y de pobladores, en medio de una abundancia relativa de numerario; y la economía política, enseña los peligros de la moneda desocupada... Los estados americanos han visto desquiciarse, por la conflagración europea, las rentas fiscales más seguras y considerables, siendo forzosa una reforma radical de los sistemas impositivos en nuestro continente. Acaba de reunirse una co-

misión financiera continental a fin de concertar los principios y reglas a que hayan de ajustarse las legislaciones americanas, para coordinarlas de suerte que formen un vínculo jurídico destinado a estrechar las relaciones comerciales entre los pueblos, a crear con ellos una comunidad económica de intereses armónicos, y a robustecer los lazos de solidaridad política, fundada en la similitud de sacrificios hechos para dar vida independiente a las nuevas nacionalidades.

Los ilustres delegados de los países americanos a la expresada comisión financiera han trabajado en ella sobre una base más firme que la del congreso panamericano reunido también en Buenos Aires durante el centenario de 1910: en dicho congreso, se discutieron tendencias inspiradas en sentimientos de solidaridad continental; la última comisión financiera ha discurrido sobre problemas concretos cuya oportunidad naciera de las condiciones precarias en que las naciones de América han quedado a consecuencia de los derechos que, en detrimento de los neutrales, se han atribuido los beligerantes en la presente guerra europea.

Por lo demás, nada ganarán la civilización, ni la libertad de los mares y de los pueblos débiles, sea cual fuere el desenlace de dicha guerra, siendo únicamente posible la supervivencia de potencias sin contrapeso en el viejo mundo y amenazadoras para los países de América, si éstos no constituyen y organizan un sistema continental, política y económicamente autónomo, respecto a los propósitos avasalladores que naciones de población excedente, procuran hacer triunfar "sanguine ferroque": a sangre y fuego.

Los estudios de la comisión financiera de los países americanos deben, pues, ser objeto de preferente atención; y si no todos los temas de aquélla se refieren a la hacienda pública, ninguno deja de estar coordinado con los fines o las funciones del estado, desde el punto de vista económico. Son materiales que podrán ser utilizados en la obra inminente de la reforma del sistema rentístico y de las prácticas financieras de la nación.

No creamos, empero, que para tal reforma sea necesario remover los cimientos de nuestras instituciones: la constitución argentina no pone límites al poder administrativo de la nación, en lo tocante a los recursos de su patrimonio, haciendo únicamente la reserva de corresponder las contribu-

ciones directas a las provincias. Diríase que los autores de nuestra carta fundamental tuvieron una concepción profética del desarrollo de nuestro país y del aumento progresivo de sus necesidades de índole nacional.

La historia de nuestras desventuras financieras, nos es útil para hacernos recapacitar acerca de los peligros de inferir lo porvenir de una actualidad haagüeña, como el buhonero de las mil y una noches o la lechera de la fábula. La prudencia es la primera virtud del hacendista. Es necesario no olvidarlo.

E. J. WEIGEL MUÑOZ.