

20065

# Revista

de

# Ciencias Económicas

---

PUBLICACION MENSUAL DE LA

Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Estudiantes  
y Colegio de Graduados.

La Dirección no se responsabiliza de las afirmaciones, los juicios y las doctrinas que aparezcan en esta Revista, en trabajos suscritos por sus redactores o colaboradores.

---

DIRECTORES:

<b>Juan René Bach</b> Por el Centro de Estudiantes	<b>Dr. Mario Sáenz</b> Por la Facultad	<b>Santiago Pradel</b> Por el Centro de Estudiantes
---	---	--

REDACTORES:

<b>Dr. José P. Podestá</b> <b>Dr. Italo Luis Grassi</b> Por los Graduados	<b>Dr. Luis A. Podestá Costa</b> <b>Ing. T. Sánchez de Bustamante</b> Por la Facultad	<b>Raúl Prebisch</b> <b>Américo Riva</b> Por el Centro de Estudiantes
---	---	---

---

**Año XI**

**Julio-Agosto de 1924**

**Serie II. N<sup>os.</sup> 36-37**

---

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN  
**CHARCAS 1835**  
BUENOS AIRES

## **Contribución al estudio de las finanzas nacionales**

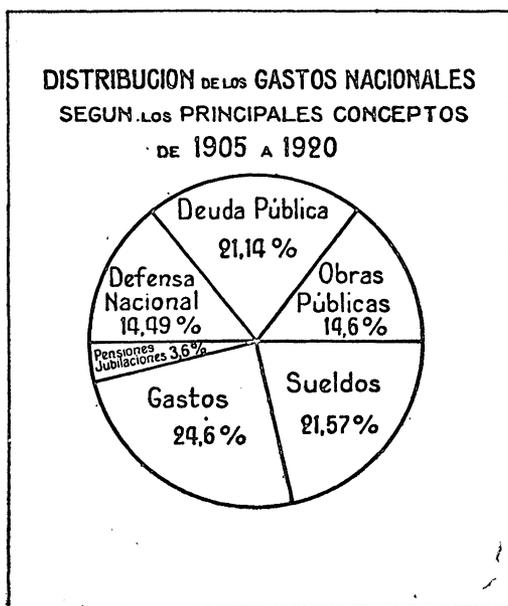
Desde hace algún tiempo es de grande notoriedad la preocupación de los poderes públicos y de la prensa en general, en el sentido de hallar una solución satisfactoria, que armonice los gastos que requiere la marcha normal de la administración y el desenvolvimiento económico del país, frente a los recursos efectivos que ingresan a las arcas fiscales.

Mucho se ha estudiado y discutido al respecto, pero aún no ha sido arbitrada la forma que equilibre dichas finanzas, si bien está generalizado el concepto que ello debe fundarse principalmente en economías forzosas. A este procedimiento debe recurrirse con un estudio previo, pues dado la naturaleza tan heterogénea de las actividades que comprende el presupuesto de la Nación, podría suceder el caso que por falta de aquél, se suprimiesen los recursos que representan la ejecución de obras de interés general o de las que reeditúan de inmediato, mientras que podrían mantenerse gastos de carácter postergable, en perjuicio de los anteriores, desde que restarían los beneficios que ellos comportan.

El grado de adelanto alcanzado por el país, ha exigido en determinada época, la realización de obras públicas de carácter general relacionadas con su fomento e intercambio comercial; la circunstancia de que ese plan de trabajos fuese de ejecución inmediata, ha motivado inversiones importantes en un plazo relativamente breve, lo que ha hecho aparecer a dicho renglón gravitando fuertemente sobre las finanzas nacionales, y como ello puede influir en el concepto general de economías antes mencionado, hemos creído conveniente y así lo hemos hecho, establecer la relación que dicho renglón ha guardado con respecto a los demás gastos, así como con las inversiones totales realizadas. Al efecto hemos fijado los porcentajes correspondientes de acuerdo con el detalle de distribución de gastos na-

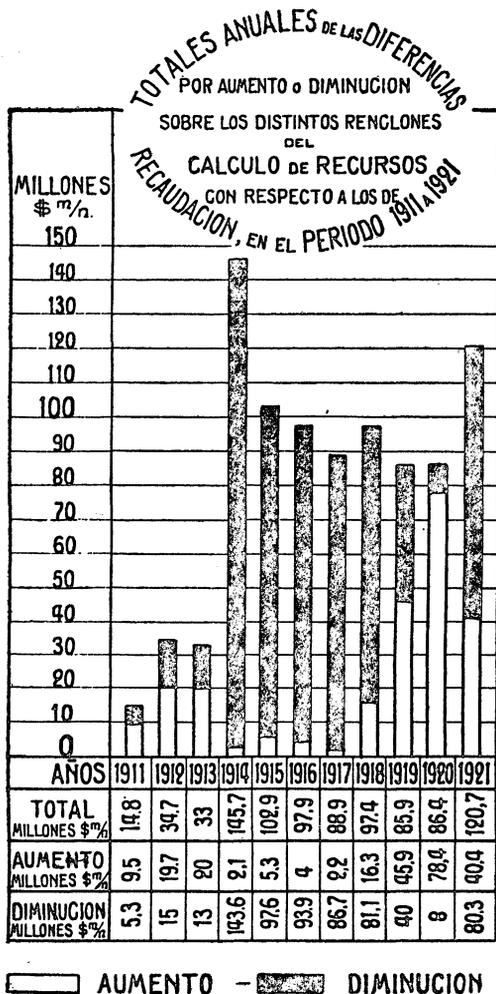
cionales, que según los principales conceptos ha sido publicado por la Dirección General de Estadística de la Nación, y que se refiere al período comprendido entre los años 1905 a 1920, obteniendo el resultado siguiente:

CONCEPTO	PORCENTAJE
Ejecución de obras públicas .....	14,6
Defensa nacional .....	14,49
Pensiones y Jubilaciones .....	3,6
Gastos .....	24,6
Sueldos .....	21,57
Deuda pública .....	21,14



Las memorias anuales publicadas por la Contaduría General de la Nación consignan detalladamente cuáles han sido las previsiones de los Poderes, respecto de los ingresos rentísticos del país y cuáles los resultados de su recaudación, y de su examen se ve que generalmente aquéllas no han sido satisfechas, pues los ingresos acusan fuertes diferencias, — tanto en más como en menos, en la proporción que especifica el gráfico correspondiente—, lo que pone de relieve la imposibilidad de encuadrar dentro de un marco normal la compensación que debe de realizarse con respecto a los egresos.

Con el objeto de poner de manifiesto esa variación en la correlatividad que debe existir entre los rubros antes enunciadados, hemos confeccionado en base a los precitados datos, el diagrama que a continuación se inserta; en él puede apreciarse



cómo han ido fluctuando los cálculos de previsión con respecto a las sumas recaudadas y a las invertidas, así como también la progresión creciente de los gastos establecidos por las distintas leyes del Presupuesto, en base a recursos que nuevos impuestos o nuevas fuentes debían de producir.

La falta de concordancia entre los hechos efectivos y los

previstos que deriva de la observación de dicho diagrama, evidencia la necesidad de establecer los recursos sobre una base real, que si bien dependa de los mismos renglones del cálculo actual de previsión, deje de estar sujeta a tales oscilaciones originadas por el optimismo con que actualmente se formula el cálculo de recursos probables.

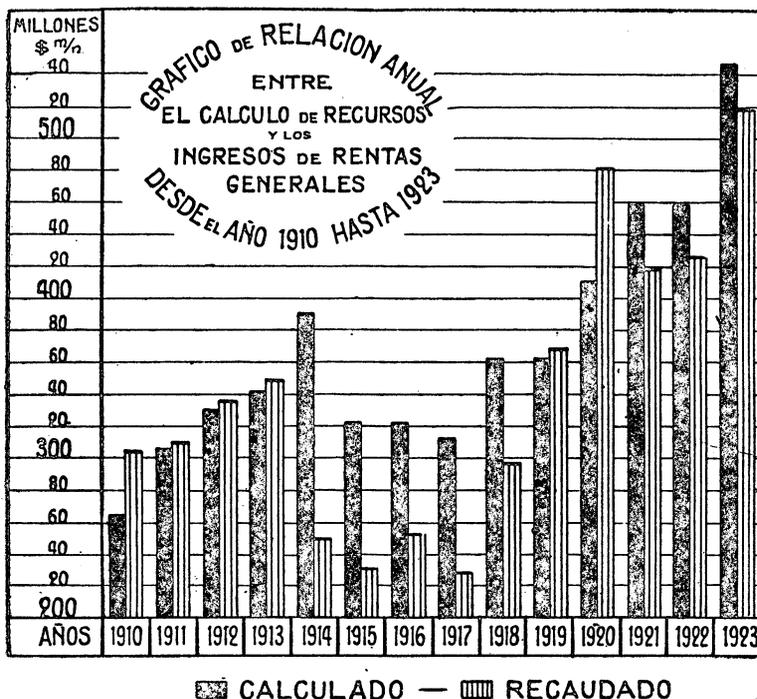
DIFERENCIA ENTRE EL CÁLCULO DE RECURSOS Y LO INGRESADO POR RENTAS GENERALES, EN PESOS MONEDA NACIONAL, DESDE EL AÑO 1910 A 1923

AÑOS	Total calculado	Total recaudado	Inversión por presupuesto ordinario
1910.....	265,483,094.59	302,485,654.73	267,038,098.31
1911.....	306,338,201.63	310,528,676.53	300,911,129.43
1912.....	331,664,630.96	336,366,473.06	303,431,132.34
1913.....	342,292,894.54	349,299,429.18	312,819,415.80
1914.....	391,573,432.00	250,067,601.15	320,263,774.08
1915.....	322,531,884.80	230,251,287.77	309,509,799.60
1916.....	322,531,884.80	232,585,318.35	303,316,331.61
1917.....	312,788,752.82	228,225,130.13	325,957,370.51
1918.....	362,416,455.43	297,573,216.16	360,200,957.46
1919.....	362,416,455.43	368,365,574.96	357,372,701.27
1920.....	410,995,574.71	481,418,859.14	400,680,516.00
1921.....	459,574,694.00	479,717,121.32	427,502,036.21
1922.....	459,574,694.00	426,887,051.42	460,000,000.00 <i>aproxim.</i>
1923.....	545,801,381.99	519,204,788.00	

Estimamos como una solución satisfactoria a ese objeto, que dichos recursos sean fijados en base a los ingresos efectivos que realiza el Fisco, a cuyo fin deben considerarse los producidos anuales correspondientes a varios ejercicios financieros, analizándolos en forma que permitan establecer los años normales de recaudación, el promedio de los cuales reperesentará, dentro de las mayores probabilidades, la renta efectiva de la Nación, contrariamente a la cual corresponde formularse el presupuesto de gastos; siendo evidente que para que se verifique el equilibrio que se busca, es esa cantidad la única de la que lógicamente debe disponerse, puesto que resulta por deducción de cifras reales, cuál es el análisis de los ingresos en la forma señalada.

Un análisis a largo período, — diez y quince años — puede suministrar datos muy interesantes al respecto, y respon-

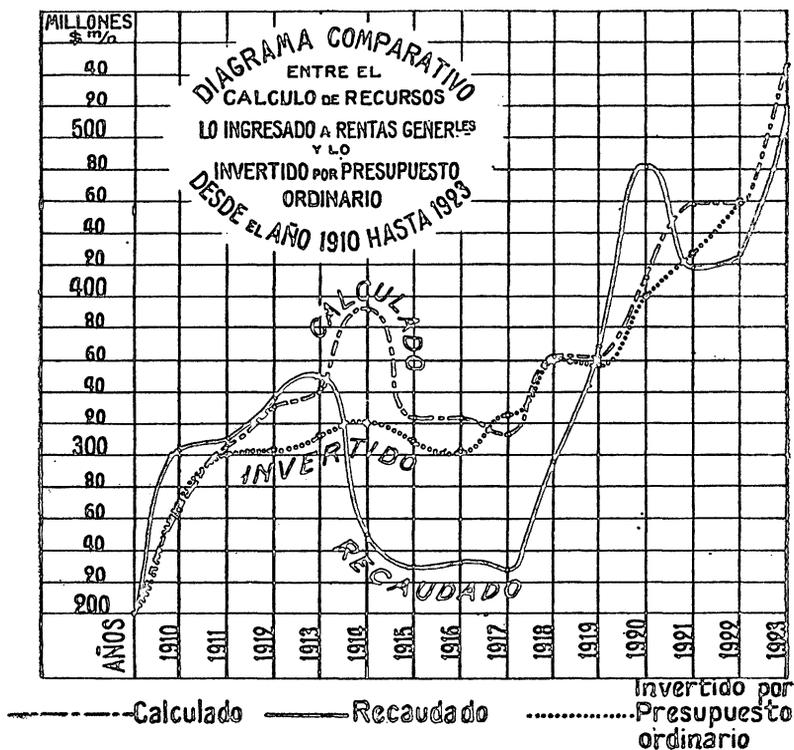
diendo a ello hemos confeccionado el gráfico que abarca desde 1910 hasta fines de 1923; como en ese transcurso de tiempo se ha producido la anomalía comercial que ha derivado de la conflagración europea, él pone en evidencia en forma notable las variaciones relativas a la recaudación, la que vemos experimentar disminuciones muy sensibles.



Este hecho extraordinario que tuvo por resultado un fuerte déficit en las finanzas del país, no puede ser tomado en consideración para establecer una base normal de recursos, y análogo criterio debe primar para los años que acusan ingresos excepcionales, es decir, que han superado en mucho las previsiones administrativas, puesto que ambas cantidades pueden conducirnos a cifras muy distintas de las buscadas.

Las ideas expuestas aplicadas al período que comprende el gráfico de referencia, nos llevan a fijar como valor de ese promedio el de 417.000.000 \$  $\frac{m}{100}$ , pues las circunstancias extraordinarias señaladas, han restado la consideración de los ejercicios financieros correspondientes a los años de la guerra y también al de 1920, por considerar que el incremento de recau-

recaudación que éste acusa no ha sido sino una consecuencia temporaria de la reacción del comercio de importación que había sido influenciado grandemente por las mismas causas, como lo prueban el resultado de los ejercicios posteriores hasta 1922; pués en el año 1923 existe la influencia de nuevas leyes impositivas y por lo tanto puede ser considerado como regular. La cifra obtenida si bien parece relativamente reducida con respecto a las últimas recaudaciones, estaría dentro de lo real para los años 1921 y 1922; ésto no obstante, a fin de no originar discrepancias que hagan desvirtuar el concepto que estudiamos, dicho promedio puede ser fijado por los financistas en las formas que mejor lo consideren al objeto expresado, pero entendemos que para obtener la regularización deseable, es necesario que ese valor sea deducido de un análisis de la recaudación, que abarque como mínimo un periodo de diez años, con el objeto de alejar el peligro del déficit.



Ahora bien ; establecida esa deducción sobre un período fijo de años, al final de cada ejercicio se eliminará unos de los su mandos y entrará a formar parte de ese promedio normal la recaudación que aquél arroje, lo que modificará la base de referencia en más o en menos según haya sido el resultado financiero obtenido.

Admitida, pues, esta solución para fijar los recursos, resta establecer en concordancia con ella los gastos a realizar, consultando las necesidades de la marcha administrativa, las que imponen los servicios públicos en explotación y las obras de carácter general que requieran el grado de desenvolvimiento a que ha llegado la República.

Refiriéndonos a la primera parte, es decir a la relacionada con las erogaciones que necesariamente demandan el mantenimiento normal de la administración y el de los servicios públicos, lo corriente sería el estudio de las partidas de los diferentes anexos encuadrándolas dentro del total de recursos efectivos probables, tarea intentada desde largo tiempo sin haberse llegado a resultados definidos, por circunstancias que no es del caso analizar.

Siempre en base a las modificaciones que inevitablemente debe experimentar el engranaje administrativo, procede establecer normas que, si bien pueden aparecer como contrariando principios de finanzas, las adoptamos, por ser conducentes a los fines que perseguimos y porque encuadran dentro del espíritu de economía que el momento exige ; por otra parte, recientes noticias telegráficas del exterior, ofrecen antecedentes en ese sentido, desde que nos hacen saber que naciones del viejo continente, ante la dura evidencia de los hechos, han adoptado las medidas más extremas de economía, llegando hasta refundir o suprimir departamentos de Estado.

Entendemos que en nuestro caso no hemos alcanzado tales límites, pues el problema es de previsión y no consiste en el remedio de situaciones extremas. Es dentro de estos lineamientos, que entendemos que el prorrateo de los recursos para atender dichos gastos, que podríamos clasificar como permanentes, desde que son los mínimos que debe soportar el erario nacional, ha de efectuarse sobre una base práctica.

Para ello y sin alterar la distribución actual del presupuesto, podría establecerse para los gastos administrativos así como para los servicios públicos considerados como indispensables, la proporción que les corresponde de acuerdo con el total base:

obtenido, pudiéndose al efecto guardar la misma relación de porcentaje que se observa con respecto a los totales consignados por los presupuestos anteriores, o bien fijarla del modo que se juzgue más conveniente conforme a las necesidades de cada anexo y en forma que armonicen con los recursos efectivos que se les asigne.

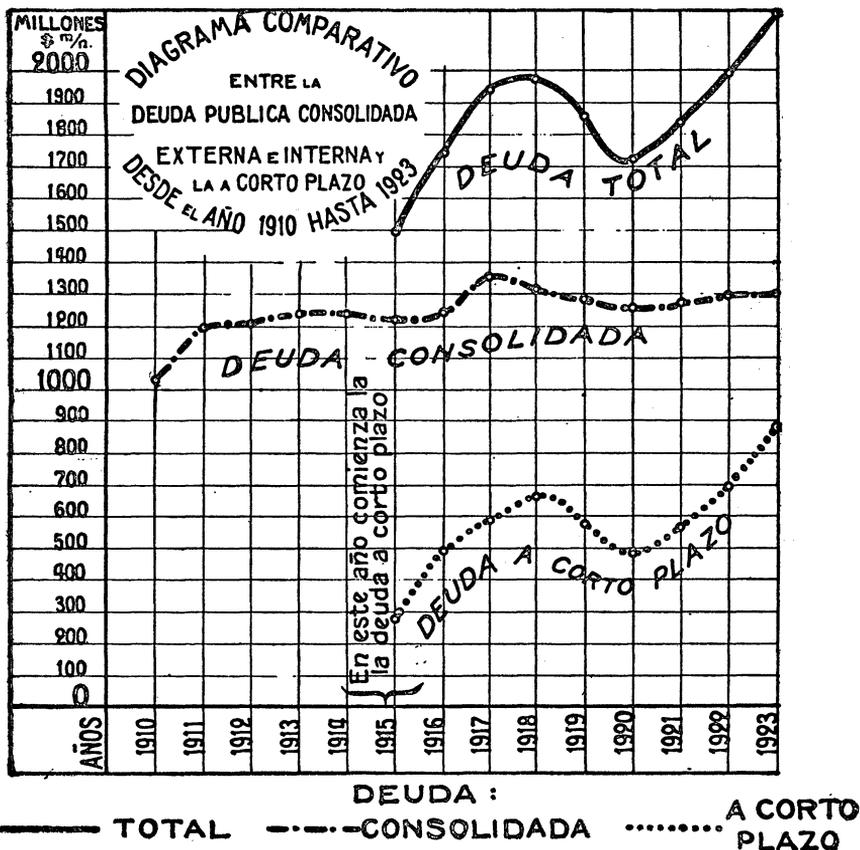
Los gastos que demanda la atención de los subsidios y beneficencia tienen por la Ley de Presupuesto, recursos especiales que los equilibran y puede decirse que así sucede prácticamente.

En lo referente a la deuda pública, — cuyas variaciones pueden observarse en el gráfico respectivo—, se consignará la cifra que resulte de las condiciones en que ha sido contraída, pues se trata de compromisos que deben ser cumplidos regularmente desde que se vincula a ellos el crédito del país.

DEUDA PÚBLICA NACIONAL EN MILLONES DE PESOS MONEDA NACIONAL, AL 31 DE DICIEMBRE DE LOS SIGUIENTES AÑOS

AÑOS	Consolidada (Externa e Interna)	A cortos a plazos
1910.....	1.029.0	—
1911.....	1.196.6	—
1912.....	1.207.9	—
1913.....	1.238.0	—
1914.....	1.238.6	—
1915.....	1.221.7	276.7
1916.....	1.242.7	492.5
1917.....	1.353.2	587.8
1918.....	1.314.1	658.7
1919.....	1.285.2	575.6
1920.....	1.257.4	484.8
1921.....	1.277.7	559.9
1922.....	1.294.7	694.0
1923.....	1.315.8	874.2

Según datos recientemente publicados, la deuda no consolidada alcanzaba el 30 de Junio próximo pasado, a pesos 789.886.193,00 moneda nacional.



Resta el renglón más importante, cual es la atención de los gastos extraordinarios originados por las necesidades del país motivadas por su desenvolvimiento económico, su importación y exportación, el fomento de su población y del territorio, el acercamiento de los centros de producción a los de consumo, etc.; en fin, las erogaciones que demande adaptar la ciencia moderna en todas sus facetas a las distintas actividades, obras públicas, salubridad e higiene, agricultura, ganadería, instrucción pública, ejército, armada, etc., etc.

Es evidente que en un país nuevo, como es la República, múltiples son los problemas que ofrece su fomento, población, desarrollo industrial y su intercambio comercial; todos ellos imponen en su solución fuertes erogaciones que no siempre ha sido posible atender dentro de las sumas que asignan las leyes de presupuesto, originando los desequilibrios observados. que ha

sido necesario regularizar mediante operaciones de crédito y demostrando que no es posible hacerlos gravitar totalmente sobre los recursos ordinarios, por lo que procede arbitrar otros medios, a fin de que lo sea sólo en una proporción compatible con la renta nacional.

El procedimiento que a prima facie se presente como el más viable, es reunir en un solo anexo todos esos gastos extraordinarios y financiarlos a largos plazos, lo que permitiría atender las necesidades de distinto orden y, en materia de obras públicas, continuar realizando trabajos que si bien hoy son necesarios como fomento y prestación de servicios, — por los que se los considera en la categoría de indispensables, — no son de los que reeditúan en relación al gasto que exigen, sin dejar de reconocer que podrán serlo en un plazo más o menos largo. Es así que en la actualidad pueden observarse implantaciones de distinto orden casi totalmente pagas cuyo producido es mínimo; mientras que si se las hubiese financiado en la forma señalada, puede decirse que recién se habría cubierto el importe que ha demandado su ejecución, cuando se hubiesen llenado no solo los fines de fomento señalados, sino también cuando resistieran al análisis de su rendimiento económico, puesto que es dable suponer que ya se habría alcanzado una explotación normal.

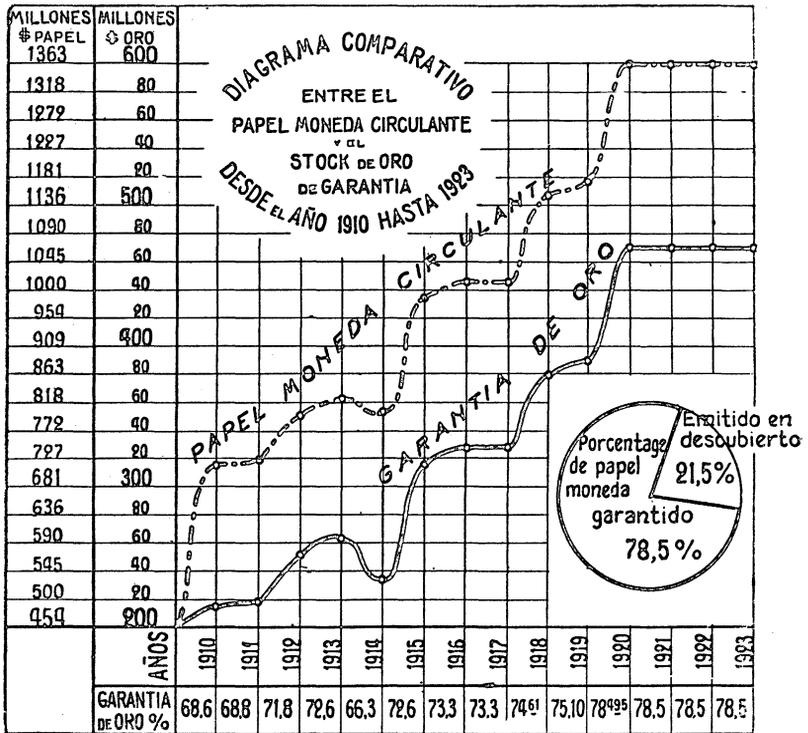
Como puede apreciarse, se trata de un amplio plan que representa la inversión de cuantioso numerario, que por lógica no es posible desarrollarlo en corto plazo y que comporta la realización de obras y ampliación de servicios que hasta la fecha, en su mayor parte han sido atendidos de rentas generales, pero que el estado actual de las finanzas nacionales no permiten realizarlos dentro de los recursos anuales de su presupuesto; y que esto no obstante puede ser llevado a efecto paulatinamente de acuerdo con las ideas expuestas, siempre que se autorice la emisión de títulos de la naturaleza que más adelante se especifican, y que en principio no vendrían a constituir ningún hecho nuevo si se tiene en cuenta la forma en que distintos países han financiado sus obras públicas, y aun el nuestro para arbitrar ciertos recursos.

Se trataría pues, de involucrar todos los gastos extraordinarios de la Nación, sea cual fuere el Departamento del Ejecutivo que los exigiese, dentro de un anexo del presupuesto que sería servido por un crédito obtenido mediante títulos especiales semejantes a las cédulas hipotecarias o a los de cré-

dito interno al 6 % de interés y 1 % de amortización, cuya aceptación puede descontarse, si se tiene en cuenta la garantía moral que representa el hecho de que el Estado haya invertido gran numerario en formar lo que hoy constituye su patrimonio industrial constituido por sus instalaciones portuarias, ferrocarriles, edificios públicos, explotaciones petrolíferas, etc., etc., que si bien no se lo ha establecido en detalle, un simple cálculo aproximado indica que se eleva a cifras muy altas y que iría en aumento puesto que las sucesivas emisiones serían realizadas para mejorar implantaciones públicas.

Por otra parte, tratándose de una operación que además de la bondad del título, su servicio se efectuaría regularmente desde que lo permiten con toda amplitud los ingresos fiscales, se abrirían nuevos horizontes para la colocación de los grandes capitales, actualmente inactivos en las instituciones bancarias del país, que ganan un mínimo interés y que por sí solos bastarían para cubrir el total que representa la amplia inversión detallada; y hasta podría establecerse que las mismas empresas contratistas aceptasen en pago dichos documentos, desde que por sus condiciones serían fácilmente realizables en los Bancos de nuestra plaza.

El país tiene su crédito consolidado en el exterior; su circulación monetaria garantida con un porcentaje que ha ido cada vez más en aumento conforme lo prueba el gráfico acompañado y que hoy se halla a un 78,5 %, resultante de la relación entre el papel moneda circulante y el encaje metálico de la Caja de Conversión, y un 80 % si se tienen en cuenta los pesos 10.000.000  $\frac{m}{n}$  % del fondo de conversión depositados en el Banco de la Nación; luego ambas circunstancias unidas a la inversión que se daría a los recursos que se obtuvieran, son suficientes para establecer "a priori" el éxito de esa emisión progresiva, que sería efectuada en un período largo de años a fin de no desorbitar los recursos, desde que su colocación, servicio y amortización serían atendidos de rentas generales.



A efecto de que las curvas sean comparables, para la curva correspondiente a la emisión papel, se ha tomado su equivalente en oro.

Así, pues, a medida que lo requieran la ampliación de servicios de carácter general, ya sea en materia de obras públicas, instrucción pública, agricultura, ejército, armada, etc., etc., previos los estudios y trámites administrativos de práctica y sin variar la distribución del anexo correspondiente, en vez de asignarse recursos efectivos, se autorizaría la emisión de referencia, arbitrándose en el presupuesto solamente las cantidades necesarias para el servicio y amortización de los mismos, así como la diferencia con respecto al tipo de colocación, para el caso que no fuera posible efectuarla a la par y mientras no quedase constituido el fondo de reserva de que hablamos más adelante.

La experiencia ha demostrado el poco éxito obtenido en la financiación de las leyes que han autorizado la emisión de títulos especiales para la realización de obras públicas, puesto que tal arbitrio no ha producido la obtención de recursos sino con una fuerte depreciación y otras veces con resultados negativos, sucediendo el caso que esa colocación de documentos en las plazas extranjeras, ha sido efectuada por empresas privadas, en circunstancias de no ser propicia su financiación o coincidiendo con operaciones análogas que hacía directamente el Gobierno argentino, hecho que de por sí es suficiente para establecer que toda negociación de crédito en el extranjero debe ser exclusivamente realizada por nuestros agentes acreditados en el mismo.

Estimamos que la medida aconsejada, de una emisión de títulos únicos al objeto expresado, dará beneficiosos resultados desde que desaparecería el análisis de su calidad, puesto que sería una operación del Gobierno sobre bases que ofrecen amplias seguridades como es la colocación de ese dinero en obras de interés general.

El encauzamiento de los gastos ordinarios dentro de los recursos establecidos como reales por el análisis antes citado, y la financiación de los gastos extraordinarios en la forma estudiada, darían como consecuencia probable un superávit de recaudación; si ello se realizara, sería de buena administración establecer que un porcentaje fijo de él, sea destinado exclusivamente a amortización de nuestra deuda, especialmente los empréstitos a corto plazo, y el resto a la constitución de un fondo de reserva que sirva para regularizar la financiación de los títulos y para cubrir cualquier pequeño déficit que fuera a producirse, ya sea por una merma en los ingresos, o porque la política externa no permita en condiciones ventajosas la financiación precitada.

Lo expuesto permite hacer suposiciones muy favorables para alcanzar una normalización en un período corto de años, sin haber restringido a la Nación en su desenvolvimiento económico ni haber gravado con mayores impuestos, ni fomentado ningún problema de desocupación, y sí haber contribuído a su desarrollo, consolidando la deuda y manteniendo íntegro el valor de su moneda.

ERNESTO BALDASSARI.  
Ingeniero Civil

Buenos Aires, Julio de 1924.