



ARTÍCULOS

Lineamientos de una teoría general de los gastos públicos

Mario Pugliese

Revista de Economía y Estadística, Cuarta Época, (2000): Número Especial 60º Aniversario, pp. 261-305.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/4126>



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:

Pugliese, M. (2000). Lineamientos de una teoría general de los gastos públicos. *Revista de Economía y Estadística*, Cuarta Época: Número Especial 60º Aniversario, pp. 261-305.

Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/4126>

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>

Lineamientos de una Teoría General de los Gastos Públicos¹

MARIO PUGLIESE

1. CONTROVERSIAS CIENTÍFICAS SOBRE EL TEMA DE LOS GASTOS PÚBLICOS

Los estudiosos están divididos, como es notorio, sobre la oportunidad, y más aún sobre la legitimidad de la inclusión del capítulo de los gastos públicos en el campo de investigaciones de la ciencia financiera.

Aquéllos que sustentan la tesis negativa pueden ser clasificados en dos categorías. Hay en primer término un grupo de estudiosos compuesto más bien de economistas puros que de financistas, fiel al esquema clásico de los tratados de Economía del siglo pasado, el que aún hoy estima que tan solo el problema de los efectos del impuesto sobre el equilibrio económico tiene una real importancia científica. A este grupo, hoy bastante escaso, pertenecen especialmente algunos economistas anglo-sajones.

¹ La parte central de este estudio constituyó el objeto de una conferencia producida por el autor en la Facultad de Derecho de la Universidad de París, el 24 de Enero de 1939.

Hay además otra corriente científica a la que pertenecen estudiosos de varias escuelas y diversos países, la cual proclama que únicamente la doctrina de las entradas presenta caracteres homogéneos que la hacen susceptible de tratamiento teórico, al paso que la doctrina de los gastos implicaría la adopción, en cada caso, de puntos de vista heterogéneos -económicos, políticos, jurídicos, administrativos- en modo de tornar poco proficua, y quizás imposible, su tratamiento unitario.

Pero, a mi entender, ni una ni otra de estas opiniones es aceptable.

La primera, porque aún queriendo aceptar el punto de vista estrecho en el que se colocan algunos economistas con respecto al estudio de los problemas financieros, es arbitraria la afirmación de que únicamente la percepción de los tributos tiene la capacidad para influir sobre el equilibrio del mercado económico, mientras es evidéntísimo que tal aptitud, en igual o mayor medida la tiene también la erogación del dinero público. Esta concepción restrictiva se vincula substancialmente a la ya superada teoría del "impuesto granizo" profesada por la escuela financiera "pesimista", de la que *J. B. Say* fué el más ilustre representante, que veía en la percepción de los tributos una pérdida definitiva para la colectividad. La supervivencia de esta teoría puede hoy considerarse un resabio, desde que el movimiento científico de los últimos setenta años iniciado con la aparición de la escuela histórica alemana, ha afirmado definitivamente el principio de la productividad de los gastos públicos.

Tampoco parece aceptable la segunda opinión, que reposa en realidad sobre la confusión de aspectos bien diversos del problema de los gastos públicos.

Que tal problema, en efecto, presenta un aspecto *político* y un aspecto *Jurídico-administrativo*, no puede negarse. Pero ello no significa de ningún modo que no presente también -exactamente como sucede en el caso de percepción de tributos- un aspecto *económico-financiero*, que puede constituir el objeto de una investigación científica distinta y separada, perfectamente comprendida *como tal* en el campo de estudio de la economía financiera.

Descartados, pues, tales planteamientos erróneos del problema, débese por el contrario afirmar que el desmenuzamiento de la unidad del fenómeno financiero es no solo violatoria de toda correcta metodología científica, sino que, además, contrasta *con la cualidad y la especie de los datos científicos fundamentales* que constituyen la esencia del problema mismo que todo investigador está llamado a resolver en el campo del estudio de la economía financiera.

Si en efecto es cierto, como no puede ponerse en duda, que la actividad financiera es aquélla que tiene por objeto la obtención de bienes económicos por parte del Estado, y su transformación en bienes y servicios públicos a fin de satisfacer las necesidades públicas, es también cierto que ningún juicio *económico* puede ser formulado, ni siquiera a título de primera aproximación, con respecto a los resultados útiles, dañosos o inocuos de tal actividad con relación a la economía del Estado mismo, de la colectividad de los individuos, sin tener en cuenta el ciclo *integral* del señalado proceso de transformación, cuya dinámica se inicia ciertamente con el acto de la percepción coactiva, pero finaliza solo después que los efectos del gasto realizado por el ente público -que aquélla percepción ha vuelto posible- se hayan agotados.

Si tal criterio elemental de metodología científica puede ser olvidado sin daño por quien investiga los aspectos políticos y jurídico-administrativos de los recursos y de los gastos públicos respectivamente, a menudo carentes de una necesaria relación entre sí, no puede ciertamente ser descuidado por quien emprenda una investigación análoga desde el punto de vista económico-financiero, respecto al cual las relaciones de correlación entre las diversas fases de un mismo fenómeno asumen una importancia que bien puede decirse es fundamental.

Por lo tanto, la extensión de la investigación financiera (cuando ella tenga carácter general, bien entendido) a los problemas teóricos del gasto público, muy lejos de representar una extralimitación del campo propio de la economía financiera, constituye por el contrario un elemento vital e indispensable para la investigación misma, que resultaría de otra manera incompleta e inconcluyente.

Con razón, pues, casi todos los tratados de ciencia de las finanzas aparecidas en los últimos veinte años y en particular los de *Dalton, Shirras, Stamp, Robinson, Lutz, Studensky, Gerloff, Englis, Terhalble, Tangora, Nitti, Jéze, Moll*² dan cabida en medida tal vez bastante apreciable al estudio de la técnica, de los fines y de los resultados de los gastos públicos.

2. INSUFICIENCIA DE LOS ESTUDIOS TEÓRICOS REALIZADOS HASTA AHORA

Diría, sin embargo, una falsedad si afirmase que los estudios sobre gastos públicos citados son todos satisfactorios desde el punto de vista teórico.

Algunos de ellos, por lo pronto, se limitan, a semejanza de las investigaciones más antiguas, a describir el desarrollo de los gastos públicos, a indagar sus causas, a discutir qué parte del rédito nacional puede ser absorbida por el Estado para fines públicos, a determinar cuál es el mejor método de repartir los gastos públicos según sus fines, o según su importancia, o según las ventajas que proporcionan a la colectividad entera, a algunos grupos, a algunos individuos, y así sucesivamente. Ahora bien, yo no pretendo de ninguna manera poner en duda la utilidad de tales investigaciones, sino más bien pongo en duda la bondad del método adoptado para realizarlas, como lo prueba el hecho de que este capítulo de la ciencia de las finanzas no ha logrado ningún progreso apreciable en los últimos cincuenta años. Bastaría una confrontación entre las obras citadas más arriba y los viejos tratados de *Wagner, Graziani, Adam, Bastable* y *Leroy Beaulieu*, para demostrar que, mientras la teoría de los recursos públicos, -bajo el influjo de los progresos que en ese intervalo ha alcanzado la ciencia económica en otros campos,- (especialmente en el de la teoría del equilibrio económi-

² Cabe señalar el original capítulo "Ausgabenlehre" en el conocido tratado de finanzas de este autor (B. Moll-Finanzwissenschaft, Berlín, 1930, pág. 101 y sigs.), el cual, sin embargo, se refiere a aspectos particulares de la teoría de los gastos públicos, distintos de los que se tratan en el presente trabajo.

co), ha evolucionado notablemente, la teoría de los gastos públicos ha permanecido casi en la misma posición.

Esto deriva especialmente del hecho de que, a mi entender, ha faltado un método riguroso de investigación teórica y ha faltado especialmente la condición primordial de todo progreso científico: una distinción clara entre los problemas *heterogéneos* -políticos, económicos, jurídico-administrativos planteados por los gastos públicos, cada uno de los cuales debe ser enfrentado con métodos y técnica apropiados. La síntesis entre estos diversos elementos, de los que indudablemente se compone el fenómeno financiero en su unidad, no puede, como es obvio, preceder al análisis.

Algún mayor progreso, sin embargo, se ha cumplido en la investigación del aspecto económico de los gastos públicos merced, principalmente, a los estudios especiales de *Pigou*³, y de *Colm*⁴ y a la investigación general de *Dalton*⁵ que confiere un singular valor al conocidísimo tratado de este escritor.

Pero también *Pigou* y *Colm* se han detenido especialmente, si bien con gran agudeza y mediante el uso de instrumentos científicos refinados, sobre problemas de clasificación, los que representan, es cierto, una parte bastante importante pero no definitiva del capítulo de los gastos públicos, mientras que el estudio de *Dalton* (sobre el que se volverá en otro lugar) no obstante ser completo, y en algunos puntos de alto interés científico, no podía evidentemente crear de la nada una "teoría de los gastos públicos" orgánica, la cual podrá formarse solo cuando el terreno esté preparado por un trabajo paciente, de análisis sistemático, de investigación metódica y de coordinación, que hasta hoy no se ha realizado de ningún modo.

³ A. C. PIGOU. *A study in public finance*, London 1928, cap. III-VII.

⁴ G. COLM. *Volkwirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben*, Tübingen, 1927. Las ideas expuestas por Colm en este libro son substancialmente resumidas en un artículo publicado en "The Annals of the American Academy of Political and Social Science", Vol. 183, January 1936, con el título *Theory of Public Expenditures*.

⁵ A. DALTON. *Principles of Public Finance*, London, 1936, 9a. ed., III parte.

Solo la teoría de las necesidades públicas ha alcanzado un amplio desarrollo, particularmente por obra de los escritores alemanes, cuyas tendencias filosóficas han encontrado en aquélla un vasto campo de actividad. Pero es claro que la teoría de las necesidades públicas, en tanto constituyen la *premisa* de la teoría de los gastos públicos (y por lo demás de toda la teoría financiera), no se confunde con ella. Premisa necesaria sin duda, pero siempre premisa, que adquiere hoy sustancialmente el valor de un "dato de hecho", siempre que se admita, dejando de lado vacías y estériles disquisiciones filosóficas, que las necesidades públicas constituyen una simple *categoría histórica*, o, en otros términos, son todas aquellas necesidades, y solo aquéllas, que en toda época histórica revisten la característica de ser satisfechas por el Estado, con miras a un interés público objetiva y coactivamente determinado por el mismo Estado que justifica el sacrificio común⁶.

3. CAUSAS DEL ESCASO DESARROLLO DE LA TEORÍA DE LOS GASTOS PÚBLICOS Y ERROR DE ALGUNOS PUNTOS DE VISTA

Otra explicación del escaso desarrollo que hasta aquí ha experimentado la teoría de los gastos públicos, consiste en la tendencia de muchos economistas a considerar los fenómenos financieros, no ya como autónomos (desde el punto de vista de la división del trabajo científico como es natural) sino como simples elementos capaces de influir sobre el equilibrio económico general del mercado, únicamente dignos de interés dentro de los límites en los que tal influencia se manifiesta.

Es claro que para estos estudiosos, la teoría de la incidencia de los tributos presenta la máxima importancia precisamente porque está íntimamente ligada con el problema de la formación de los precios. No sucede lo mismo, según ellos, con la teoría de los gastos públicos: en efecto, aún prescindiendo de la superada doc-

⁶ Para un más amplio examen de este punto cfr. -M. PUGLIESE *Corso di Scienza delle Finanze*, Padova, 1938, pág. 32 y siguientes.

trina "pesimista" (la cual no podía evidentemente ocuparse de la teoría de los gastos públicos desde que consideraba como *pérdida*, como salida del circuito productivo, la riqueza percibida por el Estado), las mismas doctrinas económicas más modernas, no prestaron jamás demasiada atención a los fenómenos de los gastos públicos, en virtud del convencimiento de que la transferencia de una cierta dosis de riqueza de la economía privada a la economía colectiva, no puede influir substancialmente sobre la distribución de los factores productivos ni sobre la demanda conjunta de los bienes instrumentales o de consumo.

Pero este punto de vista parece ya insostenible. Y en verdad aún queriendo dejar de lado consideraciones metodológicas de índole general que inducen a afirmar que la ciencia financiera no es solamente un capítulo de la economía, como sostiene la mayor parte de la escuela económica inglesa, sino una disciplina autónoma que tiene por objeto el estudio de los fenómenos financieros con métodos propios y con fines propios, los cuales no siempre ni necesariamente coinciden con aquéllos de la ciencia económica en el sentido técnico y tradicional; aún queriendo prescindir de esto, es evidente que el fenómeno de los gastos públicos ha logrado una amplitud tal, una tan grande intensidad y tal vez una función *extrafinanciera* tan sobresaliente, como para influir de manera extraordinaria y a menudo decisiva, como se podrá apreciar mejor en las páginas que siguen, sobre el ciclo productivo, sobre la distribución, sobre el equilibrio del mercado económico nacional y alguna vez sobre el internacional. El fenómeno técnico-financiero se confunde pues con el fenómeno económico general según un juego de influencias e interferencias recíprocas, y el análisis financiero desemboca así en la teoría económica. No se puede hablar de gasto público sin tener en cuenta sus efectos sobre la economía de uno o más países (tal, por ejemplo, el caso de los créditos y de las subvenciones tendientes a estimular las exportaciones), no se puede hablar de economía "regulada" u "orientada" sin tener en cuenta la actividad erogatoria del Estado que constituye el presupuesto técnico de dicha economía, no se puede hablar de un "plan econó-

mico" sin considerar el plan financiero indispensable para su funcionamiento.

Por otra parte, tampoco los escasos países que aún permanecen dentro de ciertos límites, fieles al método liberal en el campo económico, pueden sustraerse a la necesidad de proceder ellos también a un enorme aumento de los gastos públicos, provocados por las exigencias sociales y políticas del período histórico en que vivimos. Y cuando el gasto público alcanza ya un límite próximo a un tercio y aún quizás a la mitad del rédito nacional, se puede afirmar con certeza que las erogaciones realizadas por los entes públicos ejercitan, por necesidad, una influencia *decisiva* sobre las condiciones en que se desenvuelve la actividad *económica* del país y la actividad financiera misma del Estado.

Es el resultado de tan enorme aumento de los gastos públicos lo que interesa a la ciencia financiera, y no tanto las causas que lo han provocado, las que constituyen en gran partes simples "datos de hecho" importantes tan solo desde un punto de vista político e histórico-descriptivo.

Además, ¿cómo disociar el análisis económico de las causas y remedios de la crisis económica, del análisis financiero de la política del gasto del Estado en las varias fases del ciclo coyuntural? ¿Cómo olvidar que todos los problemas políticos de redistribución de la riqueza están ligados ahora no tanto a la política de la entrada -que ha agotado toda eficacia como instrumento de evolución después de haberse alcanzado el límite máximo de la fiscalidad compatible con la supervivencia del régimen económico capitalista- como a la política de los gastos públicos?

No creo, por lo tanto, que sea aventurado afirmar que hoy el gasto público *constituye un factor determinante del sistema económico* y que, en consecuencia, constituye en la actualidad el campo de investigación más proficuo y más fecundo de la ciencia financiera. Campo casi virgen, puede decirse, ya que su elaboración teórica se encuentra muy en retraso en comparación con la de otras partes de la finanza pública.

4. LOS TRES PUNTOS DE VISTA DESDE LOS CUALES PUEDE SER CONSIDERADO EL GASTO PÚBLICO

Como todo fenómeno financiero, el gasto público puede ser considerado por el estudioso desde tres puntos de vista distintos, correspondientes a los elementos de los cuales se compone el fenómeno mismo en su síntesis objetiva: *político puro y sociológico, jurídico-administrativo y económico-financiero*.

De este último me ocuparé de modo especial (si bien sin abandonar incidentalmente los elementos políticos y jurídicos, a menudo inseparables de los económicos en el seno de los fenómenos financieros), para tentar de delinear, antes que toda otra cosa, un plan de investigación que responda a principios científicos y racionales correctos y que evite especialmente las confusiones peligrosas que hasta aquí han impedido todo progreso real en esta materia.

5. EL PUNTO DE VISTA ECONÓMICO-FINANCIERO Y LOS TRES GRUPOS DE INVESTIGACIONES QUE A ÉL SE REFIEREN

Tres grupos de búsqueda diferentes me parecen a su vez posibles en materia de gastos públicos desde el punto de vista de la economía financiera. Su individualización clara es extremadamente importante a los fines de una investigación científica correctamente planteada.

a) *Influencia del gasto público sobre la entrada pública* (investigación económico-financiera en el sentido estricto);

b) *Influencia del gasto público sobre la dinámica del mercado económico* con respecto a : 1) la estructura general del mercado; 2) los precios; 3) la moneda; 4) el mercado de trabajo (investigación económico-financiera en sentido lato)⁷.

⁷ Considero casi superfluo justificar la referencia tan sólo a la dinámica del mercado económico. En efecto, es evidente que en una representación estática de ese mercado -la cual, es bueno recordarlo, representa un instrumento de estudio y no la realidad de las cosas- se debe suponer también el gasto público como un elemento *invariable*, que se encuentra en una cierta relación *constante* con los otros elementos constituyentes del equilibrio

c) Influencia del gasto público sobre la distribución de la riqueza: 1) en el tiempo; 2) en el espacio; 3) entre clases, grupos e individuos (investigación económico-financiera en sentido lato, con interferencia de elementos políticos y sociológicos).

Además, es obvio, que estas tres investigaciones, si bien distintas por su objeto y, dentro de ciertos límites, por su método, se encuentran ligadas en una íntima correlación entre sí. Y es obvio también que tal relación debe ser objeto, en una segunda aproximación, de una investigación científica general, que se esfuerce por extraer del análisis de los particulares fenómenos financieros, *la síntesis* del fenómeno unitario, que se resume en la expresión "gasto público". Puede, en efecto, suponerse -si bien la escasez de las investigaciones científicas realizadas hasta hoy, me obliga a una simple hipótesis- que el efecto del gasto público en el triple sentido expresado más arriba (influencia sobre la entrada pública, sobre la dinámica del mercado económico, sobre la distribución de la riqueza), produzca variaciones *concomitantes*, acaso de signo diverso, las cuales se manifiestan tanto en el área de la economía pública como en el de la economía privada, según *una ley*; o leyes, que toca precisamente a la ciencia financiera descubrir e individualizar.

Las observaciones que seguirán no ambicionan llevar a cabo una investigación semejante cuyo desarrollo implica antes que se vuelva posible una síntesis, una serie de búsquedas particulares (corroboradas por los elementos estadísticos necesarios) las cuales deberán antes que nada, a mi entender, proponerse la tarea de agotar el estudio de los efectos *elementales y analíticos* del gasto público de acuerdo a un plan sistemático racional.

económico del mercado mismo. En tales condiciones el gasto público no difiere substancialmente de los otros datos de hecho que en la hipótesis estática determinan mediante mutua-correlación un cierto equilibrio en un cierto instante. Ni, por otra parte, sería posible suponer en una hipótesis de economía estática al gasto público como *el único* elemento variable, ya que la presencia, aún de un solo elemento variable en una medida o sentido diferente de los de aquellos otros que determinan el equilibrio del mercado, produce, sin más, el pasaje de la hipótesis estática a una hipótesis dinámica, aunque sea parcial.

Me limitaré, pues, a tratar de establecer, con respecto a cada una de las tres investigaciones necesarias en el campo de la economía financiera, cual es la característica de los principales problemas a resolver, cuales los datos de hecho y los elementos que influyen sobre la resolución de tales problemas, cuales, en fin, según mi modesta apreciación, los criterios científicos que la naturaleza de la investigación sugiere sean adoptados en los casos particulares.

6. INFLUENCIA DEL GASTO PÚBLICO SOBRE LA ENTRADA PÚBLICA E HIPÓTESIS PARTICULARES RELATIVAS A ESTA INVESTIGACIÓN

Entre los problemas financieros, técnicos, económicos y políticos que se presentan a un ministro de hacienda en materia de gastos públicos, tiene, sin duda, gran importancia, para la elaboración del presupuesto y para la determinación del gravamen efectivo que un nuevo gasto ordinario carga permanentemente sobre el balance estatal, poder establecer qué efectos *-coeteris paribus-* tiene aptitud para producir el nuevo gasto sobre el recurso público.

Trátase, como es claro, de un problema que, examinado desde este punto de vista, es de índole estrictamente técnico-financiera, mientras que desde un punto de vista más vasto no es sino un aspecto del problema general de la influencia de los gastos públicos sobre la dinámica del mercado económico. Las exigencias de un análisis correcto requieren pues que se tenga en cuenta, por ahora, únicamente el primero de estos dos puntos de vista, posponiendo el examen del segundo en oportunidad de la investigación más amplia indicada con la letra b) del párrafo precedente. Lo que pone, por otra parte, y de inmediato, en evidencia, la estrecha correlación entre los diversos tipos de fenómenos que derivan de la actividad erogatoria del ente público.

Una consideración de índole general, justifica ante todo el examen del problema propuesto: es obvio que si la actividad financiera tiene por objeto los bienes económicos, en la misma medida en que la política de los gastos del Estado es idónea para influir sobre fenómenos económicos y sobre el equilibrio económico y

social preexistente, también la actividad financiera adquisitiva está constreñida a tener en cuenta las nuevas situaciones que la misma política de gastos ha creado. Tales situaciones pueden derivar de desplazamientos de riqueza provocados por una política redistributiva de los gastos, de la formación de nuevos réditos de trabajo o de nuevas fuentes de provecho, de la decadencia, comparativamente al menos, de algunos ramos de producción, de la intensificación de ciertos consumos, de la disminución de ciertos otros. Son fenómenos, todos éstos, que no pueden dejar de tener efecto sobre la actividad financiera adquisitiva, la cual se encuentra con ellos no solo en relación de causa a efecto, sino también de efecto a causa.

Parece, pues evidente que desde este punto de vista, la distinción de *Pigou*, entre gastos "consuntivos" y gastos de "transferencia" no tiene ningún valor real siendo perfectamente análogo el resultado de uno o de otro tipo de gasto con respecto a las consecuencias que de ellos se derivan sobre la entrada pública. Tanto un gasto "consuntivo" como un gasto de "transferencia", de hecho pueden provocar en la misma medida una variación de las fuentes de entradas del Estado, como mejor se verá dentro de poco.

Esto sentado en tesis general, las hipótesis particulares a tomarse en consideración para un estudio analítico de este aspecto del problema de los gastos públicos parecen ser las siguientes:

a) acrecentamiento (o reducción) del gasto público correspondiente a estipendios y salarios de los dependientes de los entes públicos, sea en virtud de su aumento (o reducción), sea como consecuencia de nuevas designaciones (o cesantías). Es claro que tal acrecentamiento (o reducción) provoca, *en primer lugar*, una mayor (o menor) productividad de los tributos que gravan los réditos del trabajo; *en segundo lugar*, una variación correspondiente del producido de los tributos indirectos que gravan los bienes consumidos principalmente por los ciudadanos favorecidos (o gravados). El problema se complica ulteriormente al considerar *la fuente* de la que el ente público ha obtenido los medios necesarios para sufragar el nuevo gasto, o por el *destino* dado a la suma ahorrada. Es claro, en efecto, que de un lado la política de la entrada puede

incidir preferentemente sobre *otras* clases de ciudadanos (cuyos consumos resultarán por lo tanto restringidos con relación a los de las clases beneficiadas), del mismo modo que puede incidir *también* -si no de manera particular- sobre las mismas clases de ciudadanos beneficiados por la política de los gastos, y que, por otra parte, el destino de la suma ahorrada (en la hipótesis de reducción de estipendios y salarios), puede favorecer a *otras* clases de ciudadanos o por el contrario, compensar en todo o en parte a los dependientes del Estado por la disminución sufrida (es típico el caso de una imposición sobre estipendios y salarios con el fin de atender a los gastos de un seguro forzoso para los mismos dependientes del Estado).

b) acrecentamiento (o reducción) de la suma destinada a financiar las obras públicas. Prescindiendo, por ahora, de toda consideración general de carácter económico, resulta evidente que cada variación positiva o negativa de este capítulo de los gastos públicos, implica correlativamente un aumento o una disminución del producido de los tributos que gravan los estipendios y los salarios de los trabajadores empleados en la ejecución de obras públicas, del producido de los tributos que gravan los beneficios de los empresarios de dichas obras, del producido de los tributos indirectos que gravan la transformación y la transferencia de los materiales necesarios. También en este caso el problema se complica por la circunstancia -esencial a los fines de la investigación- de que el acrecentamiento o la reducción del gasto destinado a la ejecución de las obras públicas puede o no corresponder correlativamente a una reducción o a un acrecentamiento de la actividad económica de los particulares. Dicho de otro modo, si la iniciativa pública es simplemente sustitutiva de la iniciativa privada, obligada a reducirse en la medida correspondiente, o si, por el contrario, la iniciativa privada toma inmediatamente el lugar de la iniciativa pública, se obtiene, desde el punto de vista aquí considerado, una mayor o menor elisión de los efectos de la variación del gasto público.

Que este problema sea también susceptible de investigación científica aún desde el punto de vista de las finanzas públicas, está demostrado, (además de la conocida posición teórica de *Keynes*,⁸

sobre la cual no es posible detenerse aquí), por un importante estudio de *Mitnitzky*,⁹ cuyas conclusiones aparentemente rigurosas, pero quizás demasiado optimistas, demostrarían la exactitud de la teoría del "multiplicador": es decir, que el Estado, en ciertas condiciones, obtiene en un período relativamente breve, mediante el acrecentamiento del producido de los tributos directos e indirectos, en el curso de sucesivos gastos privados facilitados por el gasto público complementario¹⁰, el reembolso de las sumas gastadas en la ejecución de una obra pública determinada.

Pero el examen del problema financiero suscitado por el empleo de los dineros públicos para la realización de obra, de utilidad general, no se detiene en la faz "ejecutiva" de tales obras. Muchas de éstas, en efecto, son destinadas a producir, directa o indirectamente, un rédito que en la mayoría de los casos constituye un nuevo recurso para el Estado. Este aspecto del problema ha sido repetidamente considerado en las discusiones científicas y políticas promovidas sobre la oportunidad de garantizar el financiamiento de ciertas obras con el producido de empréstitos públicos más bien que con el de los tributos y constituye, sin duda, uno de los ejemplos más característicos de la íntima vinculación que existe entre entradas y gastos públicos. Es cierto que la conclusiones y la claridad de tales disputas se hubieran facilitado si ellas se hubiesen encuadrado dentro de las líneas del problema más general del cual nos estamos ocupando, en cuyo caso algunas

⁸ Cfr. especialmente J. M. KEYNES, *The Means to Prosperity*, London, 1933 y *A program for unemployment*, en "New Stateman", 4 de febrero de 1933. pág. 121.

⁹ M. MITNITZKY, *Effet d'une politique de travaux publics sur le mouvement des affaires et l'emploi*, en "Rev. Intern. du Travail", oct. de 1934. En el mismo sentido MANOILESCO, *Le financement des travaux public et leur effet comme stimulant économique dans les pays agricoles*, Bucarest 1937.

¹⁰ Es casi superfluo observar que la hipótesis de la que parte MITNITZKY (gasto suplementario cubierto no ya con un aumento de las entradas o con un empréstito interno, sino con una inflación de crédito) extraña al punto de vista considerado en este estudio, puede viciar profundamente las conclusiones que prevé el autor, haciéndole cambiar, en parte, los efectos de la inflación del crédito con aquellos de la obra pública "adicional".

disquisiciones muy superficiales habrían encontrado una base muy sólida.

c) acrecentamiento (o reducción) del gasto público destinado a la adquisición de bienes económicos (instrumentales o de consumo) por el Estado. El ente público puede concurrir al mercado para adquirir bienes de consumo (alimentos, tejidos, forrajes, útiles, etc.) e instrumentales (máquinas, medios de transporte, etc.); estos últimos sirven, a su vez, para la producción, por el Estado, de otros bienes económicos. Además, cuando el Estado procede a la adquisición de bienes patrimoniales (edificios, forestas, minas, etc.) realiza igualmente un gasto que desde el punto de vista económico representa una transformación de bienes de consumo en bienes instrumentales en un sentido lato.

Prescindiendo por ahora de toda consideración general de índole económica, es evidente que el acrecentamiento (o la reducción) de tales gastos influye directamente sobre el producido de una importante serie de tributos directos e indirectos, ya sea en un sentido positivo, cuando la adquisición de bienes de consumo por parte del Estado aumenta la actividad comercial y los réditos de algunos empresarios y asalariados, (y lo contrario ocurre en caso de reducción), ya sea en sentido negativo, cuando la adquisición de bienes instrumentales coloca al Estado, después de cierto período, en grado de satisfacer directamente una parte de sus propias necesidades (pero, acrecentando también, en esta última hipótesis, el número de sus propios empleados).

Este fenómeno es particularmente sensible en el caso en que el Estado acrecienta en forma notable los propios bienes patrimoniales capaces de producir un rédito económico. Esta política de incremento de los bienes patrimoniales del ente público -que representa un propio y verdadero "recurso histórico"- consigue no solamente reducir directamente los beneficios de ciertas categorías de empresarios (y el volumen de los salarios pagados a sus dependientes) sino que proporciona también al Estado una cantidad creciente de medios financieros de origen extrafiscal, que le permite soportar sin demasiadas preocupaciones la inevitable disminución del producido de una parte de los tributos. Es claro que en tal caso

el Estado obtiene una mayor independencia financiera tanto en orientación técnica, *cuanto en orientación política*¹¹ y no es por lo tanto para asombrarse que tal procedimiento, que corresponde en sustancia a un procedimiento de socialización parcial de los medios de producción, encuentre una aplicación creciente en los Estados totalitarios.

De aquí la importancia no solo técnico-financiera, sino también económica y política de los problemas que se vinculan a este aspecto de los gastos públicos.

d) Acrecentamiento (o reducción) de los gastos por reembolso y amortización de la deuda pública. Bastará apenas señalar que un acrecentamiento de los capitales disponibles en el mercado, al reducir la tasa de interés y facilitar el nacimiento de nuevas iniciativas, puede influir sobre el producido de los tributos que se reficren a la actividad económica en general (siempre que los medios financieros para seguir una política tal no hayan sido obtenidos a expensas de una reducción drástica de la actividad económica del ente público). Sin embargo, en la práctica es muy difícil establecer el vínculo que une estos fenómenos, que aparecen confundidos con muchos otros y a menudo sin continuidad cronológica.

e) Acrecentamiento (o reducción) de los gastos que implican premios, subsidios y subvenciones a favor de clases, grupos y ciudadanos.

Esta es la categoría característica de gastos que *Pigou* define como "transfer expenditures" y que otros definen con el término de "proteccionismo administrativo".

Después de lo dicho hasta ahora, parece casi superfluo hacer notar que tales gastos, en cuanto influyen sobre la capacidad contributiva de las clases, grupos e individuos beneficiados (y so-

¹¹ Para una amplia exposición de la teoría del "Estado-capitalista", elaborada por la ciencia financiera alemana más reciente, cfr. W. ANDREAE. *Grundlegung einer neuen Staatswirtschaftslehre*, Jena, 1930, y la larga bibliografía allí citada. Para una crítica cfr. M. PUGLIESE. *La finanza e i suoi compiti extra-fiscali negli stati moderni*, Padova, 1932, pág. 221 y siguientes.

bre aquellas clases llamadas a su vez a soportar las cargas de aquellos gastos) influyen al mismo tiempo sobre el producido de algunos tributos (especialmente indirectos) dotados de una cierta sensibilidad. Así, por ejemplo, fuertes subsidios del Estado capaces de favorecer el nacimiento de nuevas industrias nacionales lograrían indudablemente los efectos de reducir el producto de los derechos de importación y de acrecentar, -si bien, como es lógico, en menor medida- el de los tributos que gravan los cambios internos.

7. EL GASTO PÚBLICO INFLUYE SOBRE LA ENTRADA PÚBLICA MEDIANTE DOS DIFERENTES “ONDAS” DE GASTOS

Es necesario, por último, destacar que en el curso de los fenómenos hasta aquí descriptos se pueden por lo general observar al menos dos “ondas” de gastos (o de restricción de gastos) capaces de producir determinados efectos de carácter financiero. La primera de ellas está representada por la consecuencia *directa e inmediata* del gasto (o de su restricción) del Estado en sus relaciones con sus propios dependientes, proveedores o acreedores. La segunda está representada por la reacción *sucesiva* de las economías de estos últimos con respecto a otras economías con las cuales se encuentran en relación. Entre las dos “ondas”, en conclusión, existe más o menos el mismo vínculo que entre “incidencia” y “difusión” de los tributos.

8. INFLUENCIA DE LOS GASTOS PÚBLICOS SOBRE LA DINÁMICA DEL MERCADO ECONÓMICO; PLANTEAMIENTO GENERAL DEL PROBLEMA

Los efectos del gasto público sobre la dinámica del mercado económico representan un problema tan vasto, tan íntimamente ligado con otros innumerables problemas económicos, políticos, monetarios, que es forzoso, -en el ámbito de estas breves observaciones- me limite a una alusión extremadamente sumaria.

Es necesario pensar antes que nada que en mi entender, el problema planteado solo está íntegramente *determinado* en una

economía capitalista, es decir, sólo cuando la economía pública permanezca diferenciada de la economía privada, al menos desde el punto de vista *funcional*. Por cierto, es evidente que cuando la primera se confunde con la segunda, el problema financiero forma un todo con el problema económico, y la política del "gasto" se identifica con la política económica, general del Estado, ya que, en tal caso, "gasto público" significa únicamente suministro de los medios financieros necesarios para el desenvolvimiento de cada ciclo económico, para cubrir los riesgos (gastos militares comprendidos) y para el consumo en el transcurso de tal ciclo.

Entre los Estados con economía liberal -capitalista y los Estados con economía colectivista pueden evidentemente darse varias posiciones intermedias. Tal es la posición de los Estados con economía socialista, en los cuales la socialización solamente de los bienes instrumentales permite todavía distinguir desde el punto de vista funcional la economía pública de la privada. Tal es aún la posición de los Estados con economía autárquica totalitaria en los que el gasto público, en grado mucho mayor que los Estados de economía liberal, representa, en muchos sectores productivos, el complemento *indispensable* de los capitales de ejercicio y de inversión, no proporcionados ya, o proporcionados insuficientemente, por la iniciativa privada.

Conceptúo también útil advertir que, aun a los efectos de esta investigación, no parece que la distinción entre gastos "consuntivos" y gastos "de transferencia" tenga ninguna importancia, ya que tanto unos como otros tienen capacidad para influir sobre la dinámica del mercado económico¹². En fin, tampoco opino que las insistentes alusiones a la teoría del valor que aparecen en las obras de muchos escritores¹³ tenga, como justamente advierte *Colm*¹⁴, el rigor científico que se les quiere atribuir la teoría del

¹² Véase en este sentido, la aguda crítica de TRUCHY (en "Revue d'économie politique", 1928, pág. 1429) desarrollada en el comentario bibliográfico al estudio de Pigou.

valor, en efecto -sea la clásica, o la expuesta en las más recientes revisiones de la escuela de Londres, no puede en manera alguna ser transportada del campo de la economía al de la finanza pública sin considerar el hecho de que la actividad financiera, económica por su contenido y por su objeto, es esencialmente política por el sujeto agente y por los fines a los que tiende. Y este error de planteamiento es tanto más palpable si se procura resolver el problema de los efectos económicos de los gastos públicos aplicando "in integro" la teoría del valor, ya que se llega de tal modo a resultados, totalmente abstractos, (al punto de perder toda importancia completa), o totalmente falsos en cuanto se fundan sobre una confusión inexplicable entre el aspecto *subjetivo* que la teoría del valor tiene en la economía, y el aspecto *objetivo* (es decir, substancialmente *político* del ente público) que tiene en el campo de las finanzas. Una vez más estamos en presencia financiera *integralmente* con los mismos instrumentos de la ciencia económica.

Esta es, opino, la crítica principal que puede hacerse al estudio -tan loable desde muchos puntos de vista- de *Dalton*.

A esa crítica podría añadirse, que además, la observación de que a menudo el ilustre economista de la escuela de Londres no parece haber discriminado con rigor analítico suficiente los efectos particulares (financieros, estrictamente económicos y políticos) del gasto público, los que se manifiestan además no solamente con respecto a *ciertos* gastos destinados a *ciertos* fines (por ejemplo: creación de bienes instrumentales duraderos), sino también a *todos* los gastos públicos, cualesquiera sean su naturaleza y su objeto,

¹³ La tentativa de aplicar la teoría del valor a la finanza pública se remonta como es sabido, principalmente a SAX. *Principi teorici di economia di Stato*, "Bibl. dell'ecom.", V. XV, pág. 217. Con referencia a los gastos públicos se ha repetido de modo especial por BASTABLE. *Public Finance*, London 1903, 3a. Ed. por DALTON, op. cit., por ENGLIS. *Finanzwissenschaft*, Wien, 1931, y por GUEST, *Public Expenditure*, New York, 1927, el cual mas directamente - aun sin convencer- toma su punto de partida en la teoría de Von WIESER.

¹⁴ COLM. *Theory of Public Expenditures*, cit.

siempre que, bien entendido, se trate de *gastos reales* y no *nominales*, como lo ha advertido con exactitud *Lutz*¹⁵.

Aclarados, de esta manera, los límites y los términos del problema a resolver (y que estas observaciones quieren solo plantear), opino que una investigación exhaustiva debe llegar a esclarecer la influencia de un acrecentamiento (o de una reducción) del gasto público sobre los siguientes elementos del mercado económico: a) estructura general del mercado; b) precios; c) moneda; d) mercado del trabajo.

Me limitaré a brevísimos comentarios

a) influencia sobre la estructura general del mercado económico

La influencia de los gastos públicos sobre la estructura general del mercado económico se resuelve en la influencia que tales gastos ejercen sobre el comportamiento de los varios factores que crean el "trend" del mercado mismo en un momento determinado.

Naturalmente la hipótesis de estudio de la cual hemos de partir es la de que el Estado realice el nuevo gasto en el interior del país y provea a él mediante lo percibido por tributos o mediante la emisión de un empréstito público interno, sin creación artificial de medios internos de crédito y sin recurrir al crédito externo, ya que el razonamiento se modificaría profundamente -y excedería el campo de este estudio- si se supone que el Estado realiza sus adquisiciones en el extranjero o provee los medios financieros necesarios mediante una inflación directa o indirecta.

Desde un punto de vista general, y en cierto sentido "académico", la influencia de un nuevo gasto del Estado que alcance una cierta medida (el razonamiento inverso debe ser hecho casi exactamente en el caso de una reducción de gastos), puede delinarse así: 1) ninguna influencia apreciable sobre *las rentas* (ricardianas o no); 2) ninguna influencia apreciable sobre la *tasa del interés*,

¹⁵ H. L. LUTZ. *Public Finance*, New York, 1936, 3a. ed. pág. 158 y sig.

ya que el efecto del gasto está contrabalanceado “grosso modo” por el efecto del tributo percibido por el efecto del empréstito público contraído (asimismo en la hipótesis de que el nuevo gasto sea cubierto con el producido de la reducción de otros gastos, el gasto total como es obvio no varía); 3) una influencia favorable al alza del *provecho*, debida a la mayor demanda presumible de manufacturas y productos agrícolas, cuando el Estado haya obtenido los medios financieros mediante imposición o mediante el empréstito de capitales ociosos o escasamente productivos; 4) una influencia favorable a la suba de los salarios (o en todo caso al aumento de su volumen total) si los gastos del Estado se realizan en las mismas condiciones.

Pero he definido a éste cuadro como “académico”, y podría agregar que esto es también impreciso, porque las tendencias señaladas pueden variar notablemente según la naturaleza de los gastos del Estado¹⁶. Así:

1) La renta ricardiana puede ser reducida si el Estado, construyendo nuevas vías de comunicación hace más fácil el acceso a ciertos fundos, pero otras rentas no ricardianas (especialmente rentas de ubicación) pueden acrecentarse debido a la realización de determinados trabajos públicos;

2) *la tasa de interés* puede experimentar tendencias a la baja, antes que al alza, si el gasto estatal consiste en la amortización de una parte de la deuda pública;

3) *los provechos* en su conjunto pueden reducirse antes que acrecer, si el gasto del Estado tiende a la creación de haciendas públicas concurrentes con las privadas, capaces de practicar precios inferiores a los de estas últimas en virtud de exenciones fiscales o de otros privilegios;

4) *los salarios* (tanto individualmente cuanto en su conjunto)

¹⁶ Me parece que esta complejidad del problema, que resulta de los diversos *finés* del gasto público, no ha sido suficientemente destacada por algunos estudiosos. Tal es el caso del estudio del Prof. TIVARONI. *Influenza della spesa pubblica sulla ripartizione dei redditi*, en “Giorn. degli Econom.” 1935, pág. 188.

por un cierto período pueden no sufrir ninguna influencia favorable, o ser hasta forzados al descenso- lo que *en el conjunto* puede acaecer también en presencia de contratos colectivos que fijen los salarios mínimos- si el gasto adicional del Estado consiste en la amortización de una parte de la deuda pública, y el capital reembolsado a los tenedores de títulos no es repuesto inmediatamente por éstos, en el ciclo productivo. Al contrario, las clases trabajadoras pueden aprovechar las ventajas íntegras del nuevo gasto, si éste refleja el aumento de los salarios y estipendios de los dependientes del Estado ó nuevos nombramientos de éstos, o el gasto de subsidios de desocupación. Y a su vez los productores y revendedores de mercancías habitualmente consumidas por las clases trabajadoras aprovechan de esta circunstancia.

Son éstos naturalmente, simples ejemplos que sirven para mostrar la complejidad del problema, el que se complicaría ulteriormente si se supone, como se ha señalado, que el Estado realiza una parte de los gastos en el exterior o recurre para sufragarlos a la inflación del crédito, o hace las dos cosas a la vez. Debe recordarse a este respecto cuántos escritos científicos, técnicos y periodísticos -originados especialmente en la experiencia americana- han aparecido en los últimos años en torno al problema de la política de los gastos públicos considerados como prevención, o remedio, de las crisis económicas y como instrumento para la creación artificial de la "capacidad adquisitiva", y por lo tanto de consumo de las masas¹⁷. Una política tal en cuanto *necesariamente* implica que debe sufragarse el gasto público mediante la creación de crédito, es de carácter económico-monetario, y no financiero en sentido

¹⁷ Es imposible citar la totalidad de la- copiosísima bibliografía aparecida en estos últimos años sobre este tema. Me limitaré, pues, a señalar dos de las más recientes que tienen un particular interés: PIETTRE. *La politique du pouvoir d'achat devant les faits*. Paris, 1938, con larga bibliografía, JOHN M. CLARK. *Social-Control of Business*, 2a. ed., N. York 1939, pág. 516/18; B. LAVERGNE. *La crise et ses remèdes*. Paris 1938. Ver también los interesantes escritos de JEAN STTEELS, y B. S. CHLEPNER, en el número de Mayo de 1939 en la "Revue Economique Internacionales".

técnico. Escapa, pues, del cuadro de estas notas. Es, sin embargo, lícito hacer notar que ha faltado siempre a las innumerables discusiones que hasta aquí han tenido lugar, el apoyo de una correcta teoría financiera capaz de delinear los probables resultados *normales* de los gastos públicos sobre los factores productivos particulares y sobre el mercado económico en general. Conceptúo que si hubiera existido una doctrina tal, habría impedido el nacimiento de muchas ilusiones, y especialmente la confusión de los efectos técnicos del gasto público con los efectos político-económicos de la inflación. En fin, también el problema de la relación entre el gasto público y la *coyuntura*, que tiene estrechísimas relaciones con el que se ha señalado más arriba, y con el que tal vez se identifica, no puede por cierto ser resuelto de manera satisfactoria¹⁸ mientras se carezca como base de la discusión de una adecuada teoría general del gasto-público.

b) sobre los precios

Las consideraciones generales hasta aquí desarrolladas sirven para indicar de manera bastante aproximada las posibles soluciones de los problemas particulares relativos a la influencia del gasto público sobre los precios, la moneda y el mercado del trabajo.

Su influencia sobre los *precios* depende esencialmente del *origen* de la suma gastada por el Estado y más aún *de su empleo*¹⁹. Si la suma gastada proviene de imposición sobre el ahorro o del recurso al crédito público y se dedica a la adquisición de bienes patrimoniales o a la amortización o reembolso de un empréstito

¹⁸ Como lo demuestra la tentativa hecha por Von MERING (*Neu re Untersuchungen über öffentliche Einnahmen und Konjunktur*, en "Finanz. Archiv", 1933, 286). El pesado bagaje doctrinario del autor no alcanza a ocultar la ausencia de un claro planteamiento del problema.

¹⁹ Cfr. sobre tal argumento K. ENGLIS. *Die öffentlichen Ausgaben*, en "Handb. der Finanzwiss", de Gerloff, Tübingen, 1926, Vol. I, pág. 318-19.

vencido y oneroso, su efecto tenderá a ser "neutro". Si por el contrario la misma suma se emplea en adquirir bienes de consumo (o armamentos) o en el pago de estipendios y salarios, ella tenderá evidentemente a hacer crecer el nivel de los precios, ya que a la acrecentada demanda adicional de los empresarios y proveedores del Estado, y de los asalariados, no corresponde en este caso una reducción equivalente de la demanda de tales bienes por parte de los capitalistas gravados o de los prestamistas si, como se ha supuesto, es principalmente el ahorro el que ha proporcionado al Estado; coactiva o voluntariamente, el medio para realizar el nuevo gasto. El Estado, en substancia, con esta política reduce la cantidad de riqueza disponible para inversiones a largo y mediano término, y acrece en cambio la cantidad de riqueza disponible para inversiones a corto plazo y para la adquisición de bienes de consumo²⁰.

Dada la frecuencia bastante mayor de esta última hipótesis, no debe pues olvidarse que a menudo el gasto público tiene una influencia favorable al alza del nivel de los precios, en cuanto generalmente sustituye a una demanda de bienes de consumo poco activa, una demanda unitaria (del Estado) dotada de máximo grado de actividad que, a su vez, provoca una ulterior demanda (de los

²⁰ A este problema se refiere en substancia la famosa teoría de KEYNES del "Multiplicador" (*The General Theory of Employment, Interest and Money*) cuya vastedad y cuya relación con la teoría general de la moneda y de los precios nos veda hacer una exposición detallada en el curso de este artículo. Además el "Multiplicador" de Keynes se vincula con su conocida teoría monetaria de las crisis, que en este lugar no puede ser discutida y a la que de todos modos consideramos inaceptable. Recientemente también la teoría del "Multiplicador" ha sido objeto de algunas críticas en varios sentidos. Ver G. L. S. SHACKLE. *The Multiplier in closed and open System* en "Oxford Economic Papers", Mayo 1939, pág. 135; C. BRESCIANI TURRONI. *Osservazioni sulla teoria del moltiplicatore*, en "Rivista Bancaria". Agosto 1939, pág. 693.

proveedores y de los asalariados) de la misma especie y en la misma dirección, difundida en todo el mercado ²¹.

Pero lo que aparece más evidente es que el gasto público tiende a provocar, también sin mutación sensible del nivel general de precios, notables oscilaciones entre los diversos grupos de precios *artificialmente* vinculados entre sí (esto es que derivan de un estímulo artificial en cierto sentido, y no de relaciones de complementariedad o de concurrencia entre los varios grupos de bienes) provocadas por la naturaleza e intensidad diversas de la demanda del Estado con respecto a la de los consumidores privados. Esta última investigación tiene una importancia teórica y concreta no inferior, y quizá superior, a la relativa al nivel general de los precios, especialmente en la hipótesis de *reducción* de los gastos públicos. Basta considerar que ella implica el examen las posibles consecuencia económicas de una deseable reducción de los gastos militares.

c) sobre la moneda

Siempre que se parta de la hipótesis de que el Estado provea a las necesidades del gasto público sin recurrir a la creación de nuevos instrumentos de crédito o a empréstitos externos, es obvio admitir que el gasto público, correspondiendo "grosso modo" a una restricción del gasto privado o del ahorro privado²² no deba ejerci-

²¹ Lo contrario naturalmente puede suceder -es superfluo decirlo- si muda el destino del gasto público (ejemplo, el reembolso de una parte de la deuda pública). También en la hipótesis de que el Estado erogue sumas para crear nuevos servicios establecimientos públicos capaces de producir ciertos bienes a precios de costo inferiores a los de las haciendas privadas, puede acaecer que después de un adecuado período de tiempo la tendencia de algunos grupos de precios se vuelva hacia la baja. Pero, en rigor, en este caso la baja no deriva del gasto público sino del nuevo servicio o establecimiento, a menos que el gasto público no sirva precisamente para colmar el "déficit" de la hacienda estatal a fin de consentir la venta de sus productos a un precio inferior al costo. Pero en tal caso cambian radicalmente los términos de la cuestión. La variedad de las situaciones particulares de hecho parece, en suma, excluir la posibilidad de determinar una tendencia *unívoca*.

²² Cfr. H. L. LUTZ. op. cit., cap. VIII.

tar por sí mismo una influencia ni sensible ni duradera sobre el volumen de la *circulación monetaria*, sobre su velocidad, sobre el sistema monetario y creditorio en general.

Algunas consideraciones, sin embargo, inducen a suponer que en ciertos casos concretos (que investigaciones estadísticas adecuadas permitirían verificar) también la dinámica de los gastos públicos tiene capacidad para influir en una cierta medida sobre el curso de los fenómenos monetarios.

Es bien posible, en efecto, que el Estado cobrando tributos (o contratando empréstitos) a cargo de clases sociales poco propensas a conservar sus propias disponibilidades bajo forma de depósitos bancarios (agricultores o pequeños ahorradores, etc.) y efectuando por el contrario desembolsos a favor de individuos pertenecientes a clases económicamente más evolucionadas (proveedores, empresarios, etc.) en las cuales está difundido el hábito del depósito bancario y del rápido manejo del dinero, llega de tal modo a provocar una mayor velocidad de circulación monetaria, y, paralelamente, una mejor utilización de los medios monetarios disponibles en el mercado, facilitada indudablemente por el inevitable acrecentamiento del volumen de los medios de pago extra-monetarios. Análogamente, si una política tal perdurase por un período de tiempo bastante largo, podría considerarse natural una tendencia al acrecentamiento temporario de la moneda comercial en circulación, provocado por las crecientes demandas de crédito y de descuento de las empresas proveedoras del Estado.

Un fenómeno análogo puede ser también considerado como la lógica consecuencia de un gasto público consistente en un cuantioso reembolso o amortización de la deuda del Estado. En esta hipótesis, en efecto, se aumentan rápidamente las disponibilidades de los institutos bancarios, sea porque éstos poseen en todos los países un apreciable stock de títulos de la deuda pública sea porque los tenedores de los títulos reembolsados dan a sus nuevas disponibilidades durante el primer tiempo al menos, la forma de depósitos bancarios. Ahora, en un período de tiempo en que la tasa del interés bancario es poco elevada (como debe presumirse que

sea si el Estado procede a una reducción de la deuda pública), las disponibilidades de los bancos se transforman rápidamente en nuevos créditos comerciales e industriales, en un nuevo impulso a la actividad económica, que influye sobre el volumen y sobre la velocidad de la circulación monetaria. Estamos, pues, en presencia de uno de los aspectos que caracterizan a la denominada política del "open market" actuada por el banco central.

Fenómenos opuestos tenderían naturalmente a verificarse en el caso de un cambio de orientación del gasto público, y también en el de su reducción, cuando a esta correspondan desgravaciones a favor de clases propensas al atesoramiento o a la inversión de la riqueza en empleos menos aptos para estimular la actividad económica.

En fin, un permanente y notable acrecentamiento de los gastos sociales realizados mediante imposiciones sobre el capital o sobre el provecho de las empresas, aumentando la demanda conjunta de los bienes de consumo y reduciendo la de los bienes instrumentales, no puede quedar sin efecto -al menos por un período correspondiente al ciclo productivo de las empresas que producen bienes de consumo popular- sobre el volumen de los depósitos bancarios y, en consecuencia, sobre la disponibilidad relativa de los instrumentos de crédito y sobre su velocidad de circulación, considerada también la menor capacidad y aptitud para el ahorro (especialmente bajo la forma de depósitos bancarios) de las clases más humildes.

Son éstas todas simples hipótesis de "desviación" de la regla (neutralidad desde el punto de vista monetario, del gasto público realizado sin inflación de crédito y sin recurrir a empréstitos externos), que merecerían sin duda un examen profundo y un contralor atento, que no es posible evidentemente, llevar a cabo en este lugar.

d) sobre el mercado de trabajo

La influencia del gasto público sobre el mercado de trabajo (ocupación y salario) es la que ha atraído en mayor grado la aten-

ción de estudiosos y prácticos, precisamente porque ella aparece siempre como la más evidente e indiscutible.

Pero eso sí, no se confunda, como es un error bastante difundido entre los prácticos, el gasto público realizado mediante inflación de crédito o mediante contratación de empréstitos externos, con el gasto público llevado a cabo merced a los recursos ordinarios y extraordinarios del presupuesto del Estado, y si aún se prescinde -por obvias razones sistemáticas- de aquella parte del gasto público que puede favorecer solo *indirectamente* la ocupación obrera (por ejemplo gastos para el incremento de las exportaciones, del turismo, etc., finanza reproductiva en general), es forzoso admitir que la influencia del gasto público, *considerado como tal*, sobre el mercado del trabajo, no puede ultrapasar ciertos límites²³. De otro modo se extralimita el campo del gasto público propiamente dicho y se entra en el de la "economía maniobrada" - ajeno a esta investigación- en el cual el problema técnico-financiero en sentido estricto pierde mucho de su propia importancia para ceder el puesto a un problema económico mucho más vasto. Y demasiado a menudo se confunden estas dos cosas bien diferentes.

Es en verdad indudable que todo aumento de los gastos destinados a la realización de trabajos públicos, o a la adquisición de bienes económicos producidos mediante la obra del hombre, o a la contratación de nuevos dependientes del Estado, aumenta en una cierta medida también la ocupación obrera y la masa conjunta de los salarios. Pero es casi inútil señalar el error banal de quien admite que tal acrecentamiento es igual al gasto "adicional" del Estado. Por el contrario, es evidente que este último, habiendo recabado los medios financieros necesarios del impuesto o del empréstito, ha debido contemporáneamente constreñir a los empresarios privados a reducir en parte su demanda de mano de obra. Si, pues, los medios financieros hubiesen sido obtenidos mediante la

²³ Véanse a este respecto las agudas y todavía actuales observaciones de BASTARLE. Op. cit. pág. 138 y siguientes.

agudización de la imposición indirecta, es claro que el razonamiento no cambia, ya que de un lado el crecimiento de los precios de venta de las mercancías reduce su demanda (e indirectamente la demanda de trabajo que a tales mercancías se refiere) y, por otra parte, dicho aumento limita, en lo que toca, a las clases obreras, su capacidad adquisitiva conjunta²⁴.

Pero si se excluye, por cuanto se ha dicho hasta aquí, que el gasto público pueda influir de manera integral sobre el mercado de trabajo, sería, sin embargo, igualmente erróneo caer en la exageración opuesta. Persiste en todo caso, en efecto, una diferencia más o menos notable entre el efecto del gasto privado antecedente y el del gasto público, que representa precisamente el *módulo* de intensidad de la influencia de este último sobre el mercado de trabajo. Tal diferencia resulta principalmente de la circunstancia de que el impuesto (o el empréstito) grava (o atrae) también capitales o réditos ociosos, desperdiciados, atesorados, que de cualquier manera no contribuían al desarrollo del ciclo productivo. Por lo tanto, el gasto público provoca no solamente un *desplazamiento* de disponibilidades financieras (de los empresarios privados hacia el Estado), sino también un *efectivo* acrecentamiento de las disponibilidades mismas, que de potenciales se transforman en reales.

El fenómeno no está, por consiguiente, dominado sólo por la circunstancia, bastante imprecisa por otra parte, y de cualquier modo indeterminable en concreto, de que el Estado use los medios financieros disponibles de manera más productiva o menos produc-

²⁴ No parece que el razonamiento pueda cambiar en la hipótesis de una economía regulada, en la cual se trata de impedir que el aumento de las cargas tributarias provoque un aumento de los precios al por menor (o al por mayor). En este caso, en efecto, se obtendrá una reducción del provecho de los vendedores (o fabricantes) la cual -aunque sea en un período más largo- incidiendo sobre la acumulación del ahorro, producirá los mismos efectos. De la nada no se crea nada (salvo el nuevo papel moneda) y tampoco en una economía regulada. Lo que el Estado gasta debe de algún modo ser sustraído a alguien.

²⁵ De la insuficiencia de este estrecho punto de vista "reproductivo" que considera erróneamente el problema que se discute en términos de economía privada en lugar de hacerlo en términos de economía pública, no me parece que se haya dado cuenta ROBINSON. *Public Finance*, Cambridge, 1924, págs. 4 y sig..

tiva que los particulares²⁵ sino mucho más concretamente por el hecho de que el Estado puede aplicar dichos medios financieros a empleos diversos de aquellos preferidos por sus antiguos poseedores, en base a valoraciones bien diferentes, de carácter *político*, a veces del todo independientes de los criterios de provecho y de riesgo que determinan el comportamiento de los capitalistas privados.

Pero este fenómeno encuentra, sin embargo, un límite bastante bien perceptible: si el Estado, para llevar demasiado lejos una política tal no sólo se sustituye parcialmente a los particulares como empresario, adquirente, dador de trabajo; no sólo invierte forzosamente en el circuito económico capitales escasamente productivos, o atesorados, o de cualquier modo ociosos, sino que intenta, además, de invertir forzosamente capitales *ya en actividad*, invertidos en empleos a largo plazo, o de cualquier manera aplicados a funciones económicas esenciales de diversa naturaleza (por ejemplo, amortización de instalaciones, perfeccionamientos industriales, reconstitución del ahorro, etc.) o intenta, en fin, comprimir excesivamente algunos otros capítulos del presupuesto, derivarán de una política tal, evidentes desequilibrios que habrán de conducir muy pronto, si no se para en este camino, a expedientes inflacionistas. No se trata de reasumir, a este respecto, la superada teoría de la no expansibilidad del "capital salario" sino más bien de reconocer la exactitud del principio evidente de que existe un equilibrio *necesario* entre los varios tipos de empleos del capital y del rédito nacional, equilibrio que ni aún la política de los gastos públicos puede violar si no se quiere crear -como se ha hecho en los Estados Unidos durante el último quinquenio- instrumentos de crédito supletorios.

Opino, por lo tanto, que se puede concluir con la afirmación de que la influencia del gasto público sobre el mercado del trabajo encuentra su propio límite -en cualquier régimen político y económico- en las relaciones de equilibrio que en todo momento deben existir entre los diversos empleos de que son susceptibles el capital y el rédito nacional, y entre las varias funciones que el ente público debe desempeñar.

Dentro de tales límites la política de los gastos públicos puede determinar ya un real acrecentamiento de la disponibilidad de la riqueza para empleos productivos, ya un empleo de la riqueza misma más ventajoso -prescindiendo de todo concepto de productividad económica "stricto sensu" - para las clases obreras. Más arriba o más abajo de tal límite se tiene inevitablemente un desequilibrio que provoca alternativamente desocupación obrera o inflación creditaria.

9. INFLUENCIA DEL GASTO PÚBLICO SOBRE LA REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA; LÍMITE DEL PROBLEMA

Resta examinar el problema de la influencia de los gastos públicos sobre la redistribución de la riqueza en el tiempo, en el espacio, entre clases, grupos e individuos.

Es necesario partir de la comprobación de que una función *política* es inherente a cualquier tributo y a cualquier erogación del Estado, ya que el impuesto "neutro", la finanza "neutra", representan abstracciones carentes de toda relación con la realidad²⁶.

También en materia de gastos públicos el Estado desenvuelve una actividad que por su naturaleza y por sus fines es eminentemente política, esto es, conforme a la voluntad política del ente público y a los fines políticos, éticos, económicos, sociales que éste persigue en cierta medida diversos y distintos, como tales, de la voluntad y de los fines de los individuos.

Puede, pues, decirse desde un punto de vista general, que cualquier gasto público, sólo por serlo, implica una transposición coactiva de la riqueza, de un fin privado (potencial) hacia un fin público (virtual), o al menos una variación coactiva de la cantidad de riqueza que el contribuyente habría empleado para satisfacer una determinada necesidad. No creo, sin embargo, que esta comprobación pueda permitir hablar de una "redistribución de la riqueza".

²⁶ Cfr. M. PUGLIESE. Op. cit. parte I; F. K. MANN. *Steuerpolitische Ideale* en "Finanzwiss Forschungen", Jena, 1937, págs.342 y sigs..

za de un fin a otro fin" como se ha hecho,²⁷ porque entonces se terminaría atribuyendo al término "redistribución" un sentido tan universal e impreciso que al mismo tiempo que abrazaría toda la actividad financiera, perdería todo significado técnico. Es más correcto, por el contrario, atenerse a una noción de "redistribución" más restringida, pero más precisa y útil desde el punto de vista científico, entendiéndola como tal "*toda transferencia de riqueza de una generación a otra de ciudadanos, de una región a otra (o territorio), de una a otra clase social (o grupo, o individuo), operada por el Estado mediante el uso del instrumento financiero*".

10. ACRECENTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO Y SU EXPLICACIÓN, HISTÓRICA Y SOCIOLÓGICA; SU RELACIÓN CON LA POLÍTICA FINANCIERA REDISTRIBUTIVA

Cualquier Estado digno de este nombre debe llevar a cabo, sin duda, ciertas tareas fundamentales, debe producir ciertos servicios generales que respondan a las necesidades primarias de toda colectividad organizada.

Estas funciones básicas pueden, sin embargo, ejercitarse de diferentes *modos*, en correspondencia con los caracteres estructurales y con los fines políticos de cada forma de organización estatal.

Además, el Estado moderno puede asumir (o no asumir) una inmensa variedad de funciones *secundarias* -término que se usa en un sentido puramente relativo- en cuyo cumplimiento (o incumplimiento) tiene oportunidad de manifestarse en toda su amplitud la voluntad política del sujeto agente, dirigida hacia la consecución de los fines aludidos. El ente público puede, en efecto, abstenerse de cualquier intervención capaz de modificar las condiciones políticas, económicas y sociales preexistentes (y esta es también una "poli-

²⁷ Así P. TIVARONI. Op. cit. 1 parte, y aún indirectamente en otro estudio: *Vecchie e nuove teorie relative alla spesa pubblica*, en "Giorn. degli Econ." 1934, pág. 394.

tica"). Puede, al contrario, destinar una parte de las entradas públicas, en una cierta *medida* y en un cierto *modo*, a fin de lograr objetivos particulares que el Estado mismo propone a su propia actividad política. Pero estos fines pueden interesar a los mismos contribuyentes que pagaron los impuestos, o tan sólo a una pequeña parte de aquéllos, o también a ciudadanos que no pagaron ninguno o casi ningún impuesto. En cada una de estas tres hipótesis el ente público persigue una política de los gastos diversamente orientada que puede *sumarse* o *contraponerse* a la de las entradas. Es evidente que los efectos de un sistema tributario proporcional, y aún regresivo, pueden ser notablemente corregidos por los efectos contrarios de una política de los gastos dirigida a subvenir con largueza a las necesidades de las clases más pobres de la población, o, al contrario, agravados por los efectos conjuntos de una política de los gastos dirigida a favorecer a las clases capitalistas. Del mismo modo, los resultados de un sistema progresivo de impuestos pueden ser del todo ilusorios, o intolerables, por una política de los gastos que atenúe, o intensifique, la tendencia redistributiva inherente al ordenamiento tributario. Y los ejemplos podrían multiplicarse.

Esta tendencia del Estado moderno a usar el instrumento financiero para fines redistributivos, o de cualquier modo *extrafiscales*, me parece que ofrece también una explicación del enorme y continuo acrecentamiento de los gastos públicos en todos los países, más satisfactoria que la ofrecida por la teoría bastante artificiosa que ve en tal acrecentamiento un fenómeno de transformación de los gastos específicos de la colectividad en gastos generales a través del espejismo del fenómeno análogo que se verifica en la economía privada. Tal explicación (prescindiendo, bien entendido, del caso particular y patológico de los gastos militares) me parece que, por el contrario, puede delinearse brevemente (los límites de estas notas no permitirían un examen más extenso desde un punto de vista histórico y sociológico).

El movimiento ideológico subsiguiente a la revolución francesa y al período napoleónico, la afirmación de nuevas doctrinas liberales y socialistas, la aparición sobre la escena política de nue-

vas clases sociales ya en condición de influir directamente, a través del sistema representativo, sobre la composición de los órganos políticos a los cuales compete la tarea de formar la voluntad del Estado, son fenómenos que han conducido, en la segunda mitad del siglo pasado y hasta en nuestros días, a un profundo cambio en la concepción de las funciones del ente público. Ya no solamente órgano de tutela de estabilidad y de conservación sociales sino también órgano de propulsión hacia una organización de la sociedad moldeada con mayor justicia, hacia una mayor tutela de las clases humildes, hacia una mejor distribución de la riqueza, se quiso en aquella época que el Estado llegara a ser.

Este pasaje de una concepción estática a una concepción dinámica de los fines del ente público, está marcado por el florecimiento de la escuela del así llamado "socialismo de la cátedra", que precisamente representa la construcción doctrinaria que tuvo la tarea de justificar este nuevo mito. Pero la escuela de Adolfo Wagner y de sus secuaces no se dio cuenta de que el Estado, como expresión de una determinada organización económica y política de la sociedad, no puede, por la contradicción que implica, realizar transformaciones políticas radicales, destruyendo los cimientos mismos sobre los cuales se apoya, y que, por el contrario, cuándo una revolución es posible, existiendo ya las condiciones para la transformación profunda del orden vigente, la acción del Estado es ineficaz y pleonástica, tornándose éste la simple fachada, vacía de contenido y energía, del mismo sistema político destinado al crepúsculo.

De manera que, desaparecidas bien pronto muchas ilusiones sobre la capacidad del Estado para cumplir funciones de transformación política radical, se renunciaba a asignarle tareas de tal manera imposibles, pero se afirmaban, al mismo tiempo, nuevas corrientes del pensamiento contemporáneo, que de la precedente elaboración doctrinaria solo conservaban la idea del eticismo del Estado, esto es, del Estado investido de una misión moral e histórica, que, verdaderamente, le atribuye la calidad de "superior" político: superior a los intereses de los individuos y de las clases sociales particulares, realizador del derecho en la sociedad humana.

Diversas corrientes filosóficas convergentes aportaban su contribución a la construcción ideológica del moderno concepto de "Estado", poniendo particularmente en evidencia las relaciones entre este último, intérprete de la continuidad histórica y política de la nación, y las clases y los individuos, dotados de una propia esfera de derechos subjetivos originarios, que componen la nación.

Lógica consecuencia de esta evolución secular es aquélla de que las funciones del Estado son ya universalmente conceptuadas como dirigidas no únicamente hacia fines de orden, de defensa, de conservación de la organización política de la sociedad, sino también destinadas a realizar todas aquellas tareas directa o indirectamente conectadas con el interés público, en cualquier campo y en cualquier forma en que éste necesite tutela.

Por otra parte, también el concepto de "interés público" se ha ampliado grandemente, significando todo interés *general* -público y político- que se relacione con la paz, el bienestar, el progreso civil y económico de la nación, los que obtienen indudablemente ventajas -y éste es el punto crucial en el que desemboca la evolución histórica hasta aquí trazada- *de una mejor distribución y utilización de la riqueza privada*.

Como consecuencia de todo esto, también -las funciones y las tareas del Estado se han ampliado en calidad y extensión hasta comprender formas de actividad e intervención, procedimientos de contralor, de estímulo, de producción económica, procesos de redistribución, totalmente ignorados en las antiguas formas de Estado, que de un lado han contribuido a acrecentar desmesuradamente el monto de los gastos públicos (en sustitución o como agregado del gasto privado), y del otro han producido un imponente desarrollo de la así llamada finanza "extrafiscal"²⁸ y "parafiscal"²⁹, cuyo carácter saliente consiste precisamente en el fin *re-distributivo* que ella imprime a una gran parte de la actividad financiera del Estado.

²⁸ Cfr. otra vez nuestra obra antes citada, y literatura larga bibliografía allí mencionada.

²⁹ Cfr. HERMANN. *Intermediären Finanzgewalten*, en "Finanzwiss. Forschungen" Jena, 1936.

Fenómenos estos que explican de manera lógica, y coherente con la realidad de la evolución histórica y sociológica, la génesis del acrecentamiento de los gastos públicos, y que mal pueden considerarse lamentables, si aún fuese posible lamentar un hecho histórico, ya que representan el síntoma más destacado del carácter progresivo de nuestra sociedad.

II. INTRASCENDENCIA DE LA DISTINCIÓN ENTRE EXHAUSTIVA EXPENDITURES Y TRANSFER EXPENDITURES

Si bien la distinción entre "exhaustive expenditures" y "transfer expenditures" tiene en este caso una mayor importancia, no me parece que ella represente, ni siquiera con respecto a la influencia redistributiva del gasto público, un interés científico decisivo. En efecto, mientras está fuera de duda que las erogaciones de dinero público consistentes en subsidios, premios, subvenciones y otros beneficios ("grants" según la terminología de Dalton) representan verdaderas y reales transferencias de riqueza operadas por el Estado, no puede de ninguna manera excluirse que también las denominadas "exhaustive expenditures" no produzcan en muchos casos el mismo resultado. No puede en realidad concebirse un consumo de riqueza, por parte del Estado sino a través de la adquisición y el empleo de servicios personales y bienes materiales de variadísima especie, y este fenómeno, al menos en lo que se refiere a la primera parte del proceso de transformación de los bienes económicos privados en bienes económicos públicos, no parece muy diferente -salvo por su carácter indirecto y su consiguiente menor velocidad- del que se verifica en el caso de los gastos "de transferencia".

Es en efecto claro que si el Estado, aún en esta hipótesis, no transfiere deliberadamente a otros la riqueza percibida de los contribuyentes, sino que la usa para sus propios fines, está sin embargo, obligado a *transformarla* en servicios y bienes indispensables para el desenvolvimiento de la propia actividad, los cuales no se obtienen sin contraprestación, sino, por el contrario, mediante la

erogación de los medios económicos recaudados para este fin, de modo que los resultados que se consiguen no resultan sensiblemente diferentes. Y es fácil ofrecer un ejemplo: el Estado puede emplear nuevos funcionarios para sus propias necesidades sin proponerse ningún fin redistribuido. Puede, por el contrario, decidir la erogación de subsidios, con el fin preciso, de carácter político-redistributivo, de socorrer a los desocupados. En ambos casos puede procurarse los medios económicos necesarios mediante el establecimiento de un impuesto, supongamos, a cargo de los tenedores de acciones. Pero en ambos casos se llega al mismo resultado: el Estado substrahe una cierta cantidad de capacidad adquisitiva (virtual o potencial) a los contribuyentes gravados por el tributo, para trasladarla a los nuevos funcionarios o a los trabajadores desocupados. Los cuales se aprovecharán de esta capacidad adquisitiva probablemente para intensificar la demanda de bienes de consumo, a expensas de la acumulación capitalista o de la demanda de bienes suntuarios o instrumentales exteriorizada con prioridad por las clases gravadas.

Fenómenos análogos acaecen indiferentemente si el Estado adquiere en el mercado una gran cantidad de bienes para las propias exigencias directas "consuntivas" o para exigencias provocadas por una política "proteccionista" y por lo tanto redistribuida. En ambos casos un cierto número de empresarios y de trabajadores saca igualmente ventaja, bajo la forma de provechos más amplios, de más alto salario o de mayor cantidad de mano de obra empleada, de los ingresos tributarios sustraídos a otras clases o, si se quiere, a *todas* las clases de la nación.

Recordando cuanto antes se ha dicho incidentalmente a este propósito, puede afirmarse, en conclusión, que el efecto de los gastos públicos depende más que de su medida, de la dirección en la que se desenvuelve, de las fuentes de las cuales la riqueza empleada proviene y no del carácter -a menudo incierto- consuntivo o traslativo que pueda serles atribuida.

12. INFLUENCIA REDISTRIBUTIVA

Como ya se ha dicho, el gasto público puede ejercitar una influencia sobre la distribución de la riqueza: a) en el tiempo; b) en el espacio; c) entre clases, grupos e individuos.

a) en el tiempo

Cuando el Estado procede a la amortización o al reembolso de los empréstitos contraídos en el pasado y aún cuando realiza gastos públicos que se cubren con empréstitos, se verifica alternativamente un agravio a las generaciones presentes o un agravio a las generaciones futuras y, respectivamente, un desagravio de las últimas o de las primeras. Y este resultado es muy lógico, puesto que nos encontramos frente a una percepción tributaria realizada sobre generaciones presentes en un caso, y por el contrario, frente a un gasto efectuado en su beneficio, en el otro.

Es obvio que esta tesis no puede ser compartida por quienes admitan la exactitud del teorema ricardiano de la igualdad de presión del empréstito y del impuesto. Pero yo opino, en cambio, -si bien no sea el caso de justificar mi afirmación en este lugar- que debe aceptarse la opinión de quienes niegan validez al teorema ricardiano³⁰, por lo menos desde el punto de vista de la dinámica económica, que es por lo demás el único en el cual puede situarse el estudioso al considerar los fenómenos de redistribución de la riqueza.

Me parece, por lo demás, que aceptando esta posición científica, se logra completar una parte importante de la teoría general de los gastos públicos (desembolsos para amortizaciones y reembolsos de empréstitos) y de la entrada pública (contratación de empréstito), que por lo general se descuida: efecto redistributivo *en*

³⁰ Cfr. G. SENSINI, *La teoria di Ricardo ed i diversi effetti del prestito e dell'imposta*, en "Giorn. degli Econ.", Febrero 1920. B. GRIZIOTTI, *La diversa pressione del prestito ed dell'imposta*, en "G. degli Econ.", Marzo y Mayo 1917.

el tiempo del reembolso efectuado, y efecto redistributivo *en el tiempo* del gasto soportado, según que éste sea económicamente del todo improductivo, o tenga por un cierto período, o ilimitadamente, la capacidad de producir un rédito económico (o extra-económico), inferior, igual o superior a la carga prevista de la deuda pública correspondiente. Esta última investigación, en verdad, ha sido ya realizada varias veces, pero sin poner en relación la productividad actual o potencial del gasto efectuado con el desplazamiento en el tiempo de la carga correlativa.

b) en el espacio

El gasto público puede, además, efectuar una redistribución *en el espacio*: 1) entre diversas regiones del mismo territorio; 2) entre diversos territorios.

1) En todos los Estados modernos rige el principio general de la “no territorialidad” de la entrada pública que afluye al tesoro del Estado, mientras que el principio opuesto de la “territorialidad” rige para las entradas de los entes locales y de los distintos gobiernos locales en los países con constitución federal. Solo en casos muy raros ciertas entradas estatales (ejemplo: contribución de mejoras) tiene una precisa afectación territorial.

Del principio de la “no territorialidad” -que a su vez se funda en el principio ético de la solidaridad nacional- deriva la consecuencia de que los gastos del Estado pueden beneficiar a algunas regiones en mayor medida de la cuota-parte de la carga fiscal que ellas soportan. Es decir, que el Estado efectúa una verdadera redistribución territorial de la riqueza, trasladando de las partes más ricas del territorio nacional, recursos que son empleados para favorecer el desarrollo de las regiones más pobres. La historia financiera enseña, por lo demás, que es igualmente posible efectuar una política de redistribución territorial *regresiva*, mediante la distracción de recursos de las regiones más pobres en beneficio de las regiones ya naturalmente más favorecidas. Tal es, por ejemplo, la acusación que las regiones del Sud de Italia, dirigían, en la época

anterior a la guerra de 1914, contra la política financiera del gobierno italiano.

Los contactos entre la política de la entrada y la del gasto son íntimas en este sector, ya que una *sperequazione territoriale* entre las varias regiones de un Estado, puede ser provocada tanto por una injusta repartición de la carga tributaria global (debida, por ejemplo, al sistema de valuación, o al carácter agrícola o industrial de ciertas regiones, o a una aplicación equivocada de la repartición de la carga fiscal por "contingente"), cuánto por una injusta repartición del gasto público. Así como una repartición de estos últimos, injusta en apariencia puede, en realidad, constituir una corrección equitativa de una imposición "sperequata".

Por otra parte, en la mayoría de los casos, la desigualdad de la repartición territorial de los gastos públicos no representa de ningún modo, una práctica condenable. A menudo, por el contrario, ella constituye un instrumento del cual el Estado se sirve legítimamente para promover el progreso económico de las partes más atrasadas de la nación, en interés de toda la colectividad nacional. No debemos olvidar que a menudo de este modo las regiones menos adelantadas quedan colocadas en situación de participar en mayor medida en la producción del rédito nacional (ejemplo típico el de las mejoras agrarias) y, en consecuencia, la de acrecentar *automáticamente* hasta un punto de *sperequazione* su cuota parte de la carga tributaria.

Pero cualquiera sea el juicio político concreto que en los casos particulares se pueda hacer sobre tal sistema, cierto es que desde el punto de vista de la colectividad la redistribución territorial de la riqueza, si se efectúa en base a rígidas consideraciones de equidad y de utilidad social, debe considerarse como un procedimiento *económico* de "óptima" utilización de la entrada pública, la cual, de este modo, se aplica en aquéllos empleos que son capaces de proporcionar la máxima productividad *para* la colectividad misma. Distinto evidentemente, es el punto de vista *individual* de los contribuyentes obligados a soportar una carga superior a aquélla que sería estrictamente necesaria requerirles por la prestación de servicios públicos generales y particulares, cuando el Estado no

debiere suplir la carencia de contribuyentes de otras regiones. Pero al Estado, ente político por excelencia, corresponde precisamente la tarea de realizar una valoración objetiva de los dos intereses en pugna, y de fijar su punto de equilibrio. Este, en efecto, está determinado no solamente por criterios económicos de utilidad individual y colectiva y de equivalencia entre cargas y ventajas, sino también, y especialmente, por criterios de ética y de política. Lo que prueba todavía, si aún fuera necesario, la naturaleza esencialmente política de la actividad financiera.

Esta rápida división del problema de la repartición territorial de los gastos públicos, yo estimo suficiente como para demostrar el interés que el mismo presenta para la economía la política financiera, que deben ser, en este caso, válidamente auxiliadas por la estadística financiera³¹.

2) La redistribución de gasto público entre diversos territorios se refiere al problema de las relaciones financieras entre madre patria y colonias³².

Es, en efecto, evidente que la madre patria puede soportar en la colonia un gasto superior a la entrada que el erario público saca de ella (en cuyo caso el efecto redistributivo del gasto reali-

³¹ Es necesario, sin embargo, cuidarse de confundir la redistribución territorial *efectiva* de la *aparente*. Es evidente, por ejemplo, que de la circunstancia de que la máxima parte de los tributos mobiliarios se cobra en las grandes ciudades no puede llevar sin más a concluir que los contribuyentes habitantes de tales ciudades soportan una carga tributaria desproporcionada con respecto a los beneficios de los gastos públicos de que ellos gozan. En efecto, entre dichos contribuyentes, figuran muchísimas empresas y personas jurídicas que a menudo ejercitan su actividad en otras regiones, o en todo el país, y que por lo tanto se aprovechan en buena medida también de los beneficios que derivan de los gastos públicos efectuados en otras partes del territorio nacional.

³² En el campo de la finanza extraordinaria se puede recordar además el caso de las reparaciones y de las contribuciones de guerra, pagadas por el erario del Estado vencido al vencedor, las cuales se consideran con verdadero y propios fenómenos de redistribución territorial coactiva de la riqueza, actuados mediante un proceso formal de gastos públicos, y como tales clasificados. Nada tienen en común tales fenómenos, como es claro, con las transferencias ordinarias internacionales de capitales, pues faltó cualquier contra prestación económica pasada o futura.

zado se verifica a favor de los habitantes de la colonia), o viceversa puede empobrecer la colonia -según los principios del viejo "sistema colonial"- extrayendo recursos financieros en medida superior a las ventajas obtenidas (en cuyo caso es a la política de la entrada a la que se le atribuye carácter redistributivo). Si, por el contrario, en última hipótesis, la colonia provee a sí misma con sus propias entradas y éstas se gastan íntegramente en el territorio colonial, hay ausencia de cualquier fenómeno redistributivo.

Un problema tan vasto e importante, que pertenece al mismo tiempo a las finanzas, a la economía y a la política colonial, puede aquí ser mencionado tan sólo, para poner en relieve que su aspecto financiero está asimismo comprendido legítimamente en el cuadro de la teoría general del gasto público.

c) entre clases, grupos e individuos; necesidad de desenvolver la investigación tomando en cuenta los distintos fines de la política financiera redistributiva del ente público

Por fin, los gastos públicos pueden efectuar una redistribución de la riqueza entre *clases, grupos e individuos*. La afirmación es obvia, y casi diría banal. Pero no por eso el grave problema que ella implica tiene menos viva y actual importancia desde el punto de vista político y económico.

Importancia desde el punto de vista *político*, porque uno de los inconvenientes más notables que en la actualidad traban el funcionamiento del sistema democrático reside precisamente en el hecho de que en los Estados con constitución democrático-parlamentaria el sufragio universal atribuye el poder político prevalentemente a clases sociales diversas de aquéllas que tienen la capacidad económica para contribuir a los gastos del Estado mismo. De tal manera resulta más fácil a las clases en el poder, imprimir a los gastos públicos un carácter cada vez más *redistributivo* ya que la carga de una política tal se hace recaer principalmente sobre las espaldas de clases sociales diferentes de aquéllas que sancionaron el gasto mismo. He aquí la explicación de un fenómeno ya advertido en todos los Estados democráticos: la

facultad de iniciativa en materia de gastos, se atribuyó originariamente en todas las constituciones a la cámara popular (y se negó a las cámaras elegidas por nombramiento real o por electorado más restringido), en cuanto precisamente se pensó que la cámara popular compuesta principalmente por representantes del tercer Estado (burgueses o "comunes") sobre los que en mayor grado pesa la carga tributaria, tenía mayor interés en estimar con cautela la necesidad de consentir nuevos gastos públicos; actualmente esta facultad de iniciativa se ha transformado de *freno potencial* en un incentivo para la ininterrumpida proposición de nuevos gastos, de cuya expansión es ahora el poder ejecutivo el que se preocupa.

Sería sin embargo erróneo conceptuar que únicamente los así llamados "gastos sociales" tengan carácter redistributivo. Muchos otros gastos dirigidos a promover el desarrollo de las industrias nacionales, de la exportación, del comercio, ejercitan a su vez hoy día una acción redistributiva en favor de las clases capitalistas, compensando tal vez en buena medida los gastos que favorecen a las clases proletarias, de modo tal que se ha vuelto aún más difícil la tarea de los hombres de gobierno que deben resistir a una doble presión tendiente al aumento continuo de los gastos públicos.

En fin, con alguna frecuencia, simples grupos económicos y sociales y hasta individuos aislados logran asegurarse ventajas particulares de los gastos del Estado, a veces deliberadamente concedidas por este último (por ejemplo, para fines demográficos, sanitarios, militares, y otras incidentalmente).

El problema en cuestión tiene, además, gran importancia desde el punto de vista *económico*, porque el desarrollo creciente del monto de los gastos públicos atribuye una eficacia cada vez más destacada a sus efectos redistributivos.

Cuando el gasto público llega a absorber más de la mitad del rédito nacional, es obvio que si una parte de aquél, por pequeña que sea, beneficia a determinadas clases o grupos, los desplazamientos de riqueza (al menos en términos comparativos de capacidad de consumo) que de allí se derivan, asumen una importancia antes desconocida. Más rápidas, más profundas, más peligrosas

son en consecuencia, las fricciones de orden económico que un procedimiento tal de redistribución puede provocar, alterando las precedentes relaciones de equilibrio entre las varias clases y entre los diversos grupos de empresas sujetas a tratamientos diferenciales.

Mientras la política tributaria redistributiva ha suscitado numerosas investigaciones científicas, especialmente por obra de la escuela socialista, la política redistributiva del gasto público ha llamado en mayor grado la atención de los hombres políticos que de los estudiosos, si se exceptúan unas pocas alusiones no muy profundizadas en las obras de algunos escritores (por ejemplo, en los trabajos de *Held* y de *Wicksell*). Sólo en épocas más recientes la elaboración de un nuevo capítulo de las finanzas públicas, el de la "finanzas extrafiscal", ha comenzado a poner un poco de orden en la masa de fenómenos vagos e indistintos que están comprendidos bajo el nombre de "política redistributiva de los gastos públicos", evidenciando su común carácter político-financiero. Pero tales fenómenos, después de haber sido reconocidos y reagrupados, tienen ahora que ser estudiados y analizados si se quiere que este capítulo de la ciencia de las finanzas se ajuste a la realidad de los institutos financieros bajo el imperio de los cuales vivimos.

Investigación ciertamente difícil pero no imposible, siempre que se proceda sobre el sólido terreno de una sistematización científica racional que consienta el análisis de todo fenómeno, con el método apropiado, sea éste económico-histórico, económico-sociológico o estadístico-inductivo. Los fenómenos de redistribución de la riqueza entre clases, grupos e individuos, tienen que ser ante todo distinguidos, como se ha hecho un poco más arriba, de los fenómenos de redistribución en el tiempo y en el espacio.

Es necesario, en segundo lugar, individualizar en su propio ámbito -como simples datos de hecho de la investigación científica- los diversos *finés* de la política redistributiva del Estado, correspondientes a diversos procedimientos de gastos públicos, a diversos frotamientos, a diversos resultados económicos, políticos e históricos, en parte solo potenciales y en parte ligados a tales fines mediante relación constante de causa a efecto.

Siguiendo este criterio es posible, a mi entender, distinguir los siguientes fines de la política redistributiva de los gastos públicos:

a) fin productivo (proteccionismo interno y administrativo, subvenciones a la industria y al comercio, primas a la exportación, seguro gratuito contra los riesgos, etc.);

b) fin demográfico (premios, subsidios, pensiones, etc.);

c) fin político-social (pensiones, subsidios, prestación gratuita o semi gratuita de bienes económicos, de servicios públicos, etc.);

d) fin ético (prestación gratuita o semi gratuita de la instrucción pública general y profesional, de espectáculos públicos, etc.).

A estos distintos fines corresponden fenómenos diversos, de diversos relieves también desde el punto de vista económico, los que representan indudablemente la parte más significativa de la política de los gastos de los Estados modernos, aunque más no fuera por la "interpretación" de su dinámica.

Ellos merecerían por cierto, una alusión menos sumaria.

Pero el cuadro trazado me parece ya bastante amplio y ha llegado, el momento de poner un término a una investigación cuyos límites amenazan ampliarse sin cesar a medida que ella se desarrolla.