

IDEAS FINANCIERAS DE JUAN BAUTISTA SAY.

Por: Jorge Lea-Plaza Sáenz.
Profesor del Departamento de
Derecho Económico
Facultad de Derecho. U. de Chile.

1.- No se ha escrito aún la historia general de las doctrinas financieras.

Hacemos esta afirmación basados en los testimonios que nos dan Einaudi, en la Nota Bibliográfica de sus "Principios" (Pág. 465), el profesor español Enrique Fuentes Quintana, en su introducción a la edición en castellano de la "Teoría de la Hacienda Pública" de Musgrave (Pág. XIV) y Morselli, en su apéndice I "En torno a la Historiografía del Pensamiento Financiero" de su obra "Los Presupuestos Científicos de la Hacienda Pública".

Numerosos son los tratados o manuales que incluyen como un capítulo la Historia del Pensamiento Financiero en breves síntesis; pero, como anota el mismo Morselli (pág. 303), "los historiadores de las doctrinas económicas prescinden de las doctrinas financieras porque las consideran doctrinae extraeconómicas". Nos informa, por otra parte, Fuentes Quintana, que Seligman no realizó esta obra que proyectó durante toda su vida, talvez por su extremada complejidad.

Constituye, pues, un aporte al conocimiento del desarrollo histórico de las ideas financieras exponer las de Juan Bautista Say. Varias razones nos mueven a ello. En primer término, Say no fue un simple expositor claro y metódico de las opiniones de Adam Smith, sino que en alguna medida las

perfeccionó en ciertos aspectos, tanto en la parte económica como en lo financiero, y puede ser considerado como un representante genuino de la doctrina clásica en sus primeras fases. El diferente fundamento de la Ciencia Financiera que anotan varios autores entre la teoría del "cambio" y la teoría del "consumo" que sustentarían ambos maestros no es, como veremos pronto, opuesto entre uno y otro, sino más bien complementario. Es fácil reconocer en Say ideas nuevas e interesantes sobre varias materias financieras que Smith no profundizó, como, por ejemplo, la progresividad de los impuestos. A diferencia de Smith, cuya obra fue leída generalmente más bien por los iniciados, el libro de Economía Política de Say fue usado como texto de estudios superiores del ramo durante muchos años, como lo afirma respecto de los Estados Unidos J.M. Ferguson (Historia de la Economía, pág. 130), y, con mayor razón, en Francia. Por lo que respecta a nuestro país, según dice Juan Bello en el prefacio de su traducción de la "Economía Política" de Courcelle-Seneuil, hasta poco antes de 1859 los estudios superiores de Economía en el Instituto Nacional, donde se graduaban nuestros futuros abogados, se hacían en base a este mismo texto. Ya en tiempos de O'Higgins, anota Encina (Vol X, pág. 320) que en el Instituto Nacional "el presbítero Iñiguez adoptó en la cátedra de Economía Política el tratado de Juan Bautista Say", agregando más adelante que esta obra ejerció "enorme influencia". Puede afirmarse que durante un lapso de poco menos de cuarenta años el libro de Say fue la fuente obligada de estudios de las Ciencias Económicas en nuestro medio.

En su afán de sintetizar en exceso, muchos autores que exponen en forma brevísima el desarrollo histórico de las doctrinas financieras, dan una idea incompleta de las de Say. En este caso, como en otros, la verdad a medias deja de ser verdad en absoluto, como lo confirmaremos más adelante.

Los historiadores de las doctrinas económicas, especialmente franceses, como Gide y Rist, Gonnard y, más recientemente, James, se extienden bastan-

te sobre las opiniones de Say en materia de Economía; pero prescinden del análisis de las materias hacendísticas. En los textos ingleses aparece su figura algo disminuída. Schumpeter, en su genial "Historia del Análisis Económico" trata en forma exhaustiva la "ley de los mercados" y también otras materias; pero reducido, también, a lo puramente económico. Excepción hace Whittaker, (Historia del Pensamiento Económico, págs. 181 y 254) que expone citas de Say sobre la intervención del Estado en materia económica y sobre el impuesto progresivo. Volveremos también sobre esto.

2.- Juan Bautista Say nació en Lyon en 1767, de una familia acomodada. Al estallar la revolución pasó a París, donde Mirabeau le encargó la redacción del "Courier de Provence". Paralelamente a sus actividades periódicas fue secretario del Ministro de Hacienda, Clavière y, después del 18 Brumario se le designó miembro del Tribunado. Publicó, en 1803 la primera edición de su Tratado de Economía Política. A causa de éste cayó en desgracia ante Napoleón, que primeramente había buscado su amistad y fue separado de las funciones de tribuno. Dedicose entonces a actividades industriales privadas y a perfeccionar su obra con la experiencia adquirida. Producida la Restauración, fue designado socio de la Academia de Ciencias en 1815, profesor de Economía Industrial en la Escuela de Artes y Oficios en 1819 y profesor de Economía Política en el Ateneo de París, en 1820, y en el Colegio de Francia en 1830. Falleció en París en 1832.

Su Tratado alcanzó hasta 1876 ocho ediciones, las primeras de las cuales se agotaron rápidamente. Aparte de ello y de otras obras menores publicó un Curso Completo de Economía Política, en seis tomos, con el estudio bastante ampliado de sus doctrinas. Nosotros hemos tenido a la vista una traducción al castellano de la cuarta edición francesa, fechada en Madrid en 1821.

La obra está presentada en dos volúmenes, el primero de los cuales

contiene el Libro I, relativo a la Producción de las Riquezas, dejando para el segundo los Libros II y III, sobre la Distribución y el Consumo, respectivamente, de acuerdo con su definición de la Economía Política, que se mantuvo en boga hasta hace unas tres décadas. Sus opiniones financieras están esparcidas en toda la obra y deben ser consideradas dentro de su contexto general. Empero, lo fundamental está contenido en forma bastante metódica en el Libro III, "Del Consumo de las Riquezas", lo que ha llevado a muchos autores a considerar la concepción de Say acerca del fenómeno financiero como un acto de "consumo" por parte del Estado, interpretación que, en nuestro concepto, es errónea, más bien por ser incompleta que por ser falsa, como ya adelantamos y veremos con más detalle en su oportunidad. Es notable, y lo decimos en forma anecdótica, que a lo largo de toda su obra Say demuestra su profunda antipatía por Napoleón Bonaparte, y no pierde oportunidad de criticar su gestión política y económica.

Al examinar las ideas del maestro, hemos procurado usar de preferencia sus propias expresiones. Ello nos excusa de usar las comillas y las citas de página que, por su frecuencia, resultarían fatigosas al lector. Cuando el comentario es nuestro, cosa que nos reservamos solamente para unos cuantos aspectos importantes, nos expresamos inequívocamente en tal sentido. Nuestro examen versará, obviamente, en forma principal sobre el Libro III, que comprende unas ciento cincuenta páginas del Volumen Segundo y que, en nueve capítulos, tratan del consumo público y privado y, tocante a las Finanzas Públicas, del gasto público, del impuesto y de la Deuda Pública, principalmente.

3.- Veamos ahora a Say.

Así como la producción no es una creación de materia sino una creación de utilidad, el consumo no es una destrucción de materia sino una destrucción de utilidad. En consecuencia, no se mide según el volumen, el número

o el peso de los productos consumidos, sino según su valor. El consumo anual de un particular es la suma total de todos los valores consumidos por él durante el año. El consumo anual de una Nación es la suma total de los valores consumidos en el año por todos los individuos y los cuerpos de que se compone esa Nación.

Se puede distinguir el consumo total de un pueblo en consumos públicos y consumos privados. Los primeros son los hechos por el público o en su servicio y los segundos son los hechos por los particulares o sus familias. En una sociedad cualquiera todos son consumidores, porque nadie puede subsistir sin satisfacer las necesidades, y como por otra parte todos concurren a la producción, se puede decir que en todo país los consumidores son los mismos productores, y las clases en que se hacen los mayores consumos son las clases medias e indigentes, en que la multitud de individuos compensa con mucho la pequeñez de los consumos. Los pueblos civilizados, ricos e industriosos consumen mucho más que los otros, porque producen incomparablemente más. En ciertos libros se proponen por modelos las naciones que tienen pocas necesidades; vale más tener muchas necesidades y saber las satisfacer. De este modo no solo se multiplican los individuos sino que la existencia de cada uno de ellos es más completa.

El efecto más importante de toda especie de consumo es la pérdida de valor, y por consiguiente de riqueza, que resulta para el poseedor del producto consumido. Un producto consumido es un valor perdido para todo el mundo, y para siempre; pero hay un resultado ulterior según el modo como se ha hecho el consumo. Si se ha hecho improductivamente, ha sido acompañado generalmente por la satisfacción de una necesidad, pero no de la reproducción de ningún valor. Si se ha hecho reproductivamente, no ha satisfecho ninguna necesidad, pero ha sido acompañado de la creación de un nuevo valor, que puede ser inferior, igual o superior al valor consumido.

Say pone como ejemplo la combustión de la leña que, al quemarse, sirve para calentarse, o para cocer la comida o en fines industriales. Su combustión no tiene nada de provechoso en sí, porque no sería ventajoso el quemar leña que no calentase a nadie ni se cociese nada con ella. Los efectos del consumo reproductivo se tratan extensamente en el Libro I, sobre la Producción de la Riqueza.

Por lo que respecta al consumo improductivo, no tiene más efecto que la satisfacción que él puede producir. No favorece indirectamente la reproducción estableciendo nuevas demandas, porque no hay más demanda que aquellas que se hacen con el dinero de las rentas o de los capitales. Considera en el consumo improductivo la mayor o menor satisfacción que resulta del consumo mismo y, a este respecto, los más bien entendidos son: en primer término, los que satisfacen necesidades reales, antes que de lujo. Así, los consumos de una nación serán, en general, bien entendidos si se encuentra en ellos cosas cómodas más bien que espléndidas. Allí los establecimientos públicos tendrán poco fausto y mucha utilidad, los indigentes no verán en ella hospitales suntuosos, pero encontrarán un socorro seguro; los caminos no serán doble ancho del que se necesita, pero las posadas estarán bien surtidas y serán buenas; en las ciudades no se verán suntuosos palacios, pero se andará con seguridad en ellas. Destaca en seguida los consumos lentos más bien que los rápidos y los que escogen con preferencia los productos de mejor calidad, ya que, en este último caso, hay gastos generales que son iguales que en los productos de calidad inferior, por lo que, a la larga, resultan más baratos. Rechaza también la moda muy cambiante. Finalmente, estima que son más beneficiosos los consumos hechos en común, o sea, los que hoy llamamos al por mayor. Aclara este concepto diciendo que un cocinero puede preparar igualmente bien la comida de uno sólo que de diez personas y que en la misma lumbre se pueden asar igualmente muchas piezas que una sola. A las razones económicas agrega también como beneficiosos los consumos aprobados por la sana moral.

Da, en seguida, diversos y extensos argumentos, tanto económicos como de moral para probar que la desigualdad demasiado grande de fortuna es contraria a todos estos géneros de consumo que se deben mirar como bien entendidos. Recalca la influencia de los Gobiernos, ya que ellos, en todos los países, ejercen un gran influjo sobre la naturaleza de los consumos que se hacen, no solo porque tienen que decidir la naturaleza de los consumos pú**bl**icos, sino porque su ejemplo y su voluntad dirigen muchos consumos privados.

Cabe observar en casi cada una de estas opiniones el germen de novedosas doctrinas sentadas por los economistas modernos.

4.- Los consumos pueden ser, también, p**ú**blicos o privados. La suma de todos los consumos privados, junta a los que hace el Gobierno para el servicio del Estado, forma el consumo general de la Nación.

La naturaleza de los consumos p**ú**blicos y privados es la misma: siempre hay una destrucción de valores, sea productiva o improductivamente.

Respecto del consumo privado, agrega que cada familia, lo mismo que la Nación tomada en masa, puede, sin empobrecerse, consumir la totalidad de sus rentas, pero de ello no se sigue que deba hacerlo así. Debe compararse juiciosamente en todas ocasiones el sacrificio del valor consumido con la satisfacción que saca de él la familia y deben rechazarse los excesos de prodigalidad y de avaricia, pues ambos dañan la economía general. Con economía se puede ser generoso, serlo por largo tiempo y serlo con fruto. El gasto que no se hace por vanos consumos se hace siempre; porque el dinero que rehusa uno emplear en objetos de lujo no lo arroja al río. Se emplea ya en consumos más bien entendidos ya sea en la reproducción. Agrega que la magnificencia en vano quiere alejar de su vista la pobreza; porque la pobreza la sigue como para echarle en cara sus excesos, como se ob

serva en muchas Cortes europeas. La apología del lujo va siempre unida a la apología de la pobreza. En cambio, las necesidades se multiplican a medida que se satisfacen y la comodidad de las clases inferiores las estimula a trabajar mejor y producir más, de lo cual cita numerosos ejemplos.

La reunión de todos los particulares tiene, como sociedad, también sus necesidades, que dan lugar a los consumos públicos. Estos tienen su utilidad según su destino.

Siguiendo el camino que hace un valor consumido por utilidad pública, tenemos que el Gobierno exige del contribuyente el pago en dinero de una contribución cualquiera. Este contribuyente trueca por dinero los productos de que puede disponer y entrega el dinero al Fisco, que compra con él, por ejemplo, paños y víveres para la tropa. Hasta aquí no hay valor ninguno consumido ni perdido: hay sólo un valor entregado gratuitamente por el que lo debía y ciertos cambios hechos. El valor dado existe aún en forma de víveres y de paños en los almacenes del Ejército. Pero al fin este valor se consume; y entonces esta porción de riqueza que salió de las manos de un contribuyente se anonada y destruye. La suma de dinero ha pasado de una mano a otra, ya sea gratuitamente, ya sea por la vía del cambio, y podrá seguir pasando de mano diez o más veces, lo que no existe ya es el valor del paño y de los víveres y quien ha gozado del consumo es el Estado. Aplicando el mismo razonamiento a otros consumos públicos, cuando el dinero del contribuyente sirve para pagar el sueldo de un empleado, este empleado vende su tiempo, su talento y su trabajo, que se consumen en el servicio público, y él consume a su vez en lugar del contribuyente el valor que ha recibido en cambio de sus servicios.

Refuta el argumento de que lo que el Estado o sus agentes reciben, lo restituyen gastándolo, error que ha conducido a enormes dilapidaciones cometidas sin remordimiento. El valor suministrado por el contribuyente se

entrega gratuitamente, y el Gobierno se sirve de él para comprar los productos que tienen valor equivalente: una compra no es una restitución. ¿Y es que no hay alguna ventaja del consumo público? Say lo dice más adelante: aquí se debe mirar como retorno la utilidad que el contribuyente saca del servicio del hombre público o del consumo que se hace por utilidad general. En el ejemplo de la tropa, la utilidad la obtiene el contribuyente con la existencia y actividad de la fuerza armada, más no del gasto que se haga para mantenerla.

Es interesante recalcar que, si bien es cierto que Say da importancia al acto de consumo que significa por parte del Estado el gasto público, da igual importancia al resultado final de este gasto. No desconoce la utilidad del gasto efectuado por el Poder Público, cuando él ha sido realmente útil, pero rechaza el asignarle provecho o beneficio por el gasto mismo. Sigamos.

Si los gastos públicos afectan la suma de riqueza lo mismo que los gastos privados, los mismos principios de Economía deben regir a unos y a otros. Si un Gobierno, lo mismo que un particular, hacen consumos de los que deba resultar una producción de valor superior al valor consumido, ejercen una industria productiva; y si el valor consumido no ha dejado ningún producto, es un valor perdido para el uno lo mismo que para el otro; pero que, disipándose, ha podido hacer muy bien el servicio que se esperaba de él. Si la necesidad no existe, el consumo y el gasto no han sido más que un mal sin compensación. Si los consumos hechos por los gobiernos ocasionan una pérdida de valores, y por consiguiente, de riquezas, no son justificables sino en cuanto resulte de ellos para la nación una ventaja igual a los sacrificios que ello le cuesta. Siendo los consumos del Gobierno una parte importante de los consumos de la Nación, porque llegan hasta el quinto y el cuarto de los consumos totales, el sistema económico abrazado por un Gobierno ejerce un inmenso influjo sobre el progreso o decadencia de la

Nación.

Los errores cometidos por los particulares tan solo a ellos afectan, en tanto que en un gobierno no hay ni uno de esos errores que no haga muchos millones de miserables; pero no debe creerse que el espíritu de economía y de regla en los consumos públicos sea incompatible con el espíritu que hace emprender grandes cosas. Cita a este respecto el ejemplo de Carlomagno y muchos otros gobernantes.

5.- Como ya habíamos adelantado, las líneas anteriores encierran la médula de la concepción de la Ciencia Financiera en Say. Esta se descompone en dos ideas: una, que el gasto del Estado es un acto de consumo, y otra, inseparable de la anterior, que la utilidad del súbdito reside en su aprovechamiento del resultado de este consumo. En la satisfacción de una necesidad si es un consumo improductivo, o en la creación de riquezas, si es un consumo reproductivo. Todo ello, en la medida en que el gasto satisfaga realmente a una necesidad, o dé origen realmente a una nueva riqueza, pues existe también el gasto inútil que no hace ni una ni otra cosa.

Muchos de los autores que hemos tenido oportunidad de examinar interpretan en forma incompleta -a nuestro juicio- el pensamiento del economista. Ello sucede especialmente en aquellos textos que tratan del problema en forma más sucinta y que son, por su propia naturaleza, los que llegan con más frecuencia al conocimiento del alumno universitario.

Adam Smith, inspirado en los fisiócratas, sostiene que "el gasto del Gobierno es, respecto de los individuos de una gran nación, como el gasto de administración respecto a los copropietarios de un gran patrimonio, los cuales están todos obligados a contribuir en proporción a sus respectivos intereses en el mismo" (Pág. 557) Hace evidente, como dice Morselli (Ob. Cit. pág. 98) "La confusión entre Estado y Sociedad. No hay, en efecto,

ningún trazo distintivo que pudiera justificar la existencia de fines propios en el ente administrativo". El impuesto sirve para pagar el beneficio que reporta cada uno de la actuación del Estado. Otros autores sostuvieron, con algunas precisiones cuyo detalle nos alejaría de nuestro propósito, igual concepto con parecidos términos. Hay allí un "cambio" de prestaciones entre el contribuyente que paga sus impuestos y el Estado que otorga a su vez ciertos beneficios en retribución.

Say, por su parte, define el impuesto como la "porción de los productos de una nación que pasa de las manos de los particulares a las del Gobierno para subvenir a los consumos públicos." Agrega más adelante que "el impuesto no produce jamás al Fisco a proporción de la extensión que se le dé".

Veremos más adelante que Say analiza también, aunque brevemente, los efectos económicos del impuesto; pero cuida de deslindar los efectos del impuesto en sí, de aquellos que produce el gasto o "consumo" de este impuesto y, lo que es más importante, los beneficios o conveniencia que pueden o no producir los bienes y servicios que fueron adquiridos mediante dicho consumo. Hay, en resumen, tres tipos de efectos que Say distingue claramente y analiza en forma separada, sin desconocer la interdependencia de todos ellos. Son, en primer lugar, los efectos de la aplicación de un impuesto; en segundo lugar, los efectos que produce el gasto o "consumo" por parte del Estado del producido de ese impuesto, esto es, la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, y, en tercer lugar, los efectos económicos y sociales que produce el empleo por parte del Estado de esos bienes y servicios. Este último efecto puede ser más o menos beneficioso según que este empleo sea más o menos adecuado o juicioso. Recalcamos que este tercer efecto ha sido desconocido por lo menos en parte, por muchos autores al analizar las opiniones de Say. Veamos algunos.

Grizziotti, en "Principios de la Ciencia de las Finanzas" (Pág. 6) dice: "Según otros autores (J.B.Say), el fenómeno financiero representa un

acto de consumo colectivo y público, por el cual los gastos públicos deben considerarse improductivos y pueden compararse con el granizo por sus efectos destructores de la riqueza". Y nada más en este aspecto.

El propio Morselli (Ob. cit. págs. 106 y ss.) analiza detenidamente la doctrina de Say sobre el gasto y el consumo correspondiente, pero no va más adelante hacia referirse al resultado del uso de los bienes o servicios adquiridos por intermedio del gasto, y refuta las opiniones del maestro francés en cuanto a los efectos del gasto en sí mismo, cosa que no es difícil a la luz de las nuevas investigaciones sobre la materia.

Gerloff, en el "Tratado de Finanzas Públicas" dirigido en unión de Neumark (Pág. 26) define algo mejor los conceptos al decir: "El concepto de teoría del consumo, sin entrar en detalles y distintas explicaciones es el siguiente: la economía pública consume bienes materiales y los transforma en prestación de servicios; pero de esta conformidad no crea nuevos valores, puesto que, según esta teoría sólo los bienes materiales son bienes económicos reales." Esto último contradice expresamente las opiniones de Say reproducidas más arriba, y corresponde más bien a la expresión de Smith, que es diferente.

Entre nosotros, Daniel Martner (Tratado de Hacienda Pública, pág. 25) hace un brevísimo análisis, más acertado que los anteriores, al decir que la teoría del "consumo" "considera que la economía pública sólo consume bienes materiales, transformándolos en servicios" y más adelante admite a Say, en parte al menos, como representativo de la teoría de la "producción" según la cual la actividad del Estado es creadora de bienes inmateriales.

El profesor español Naharro Mora (Lecciones de Hacienda Pública, págs. 36 y ss.) ve, también, el lado consuntivo de la argumentación de Say, pero reconoce que "la verdadera productividad en el consumo de cualquier bien o

servicio está, no en que rindan al emplearse un excedente en productos materiales, sino en que la utilidad extraída con la aplicación sea mayor que el sacrificio (coste) impuesto por la obtención del bien o servicio consumidos".

Con un ejemplo aclaramos nuestra visión de lo expuesto: el Estado ad quiere los servicios profesionales de un médico cuyas actividades se van a desempeñar en un hospital para la atención de indigentes. El Estado paga un sueldo y el médico gasta ese sueldo: he aquí por ambas partes efectos e conómicos, que Say equipara a un consumo realizado por particulares; pero además existe la actividad profesional del médico en beneficio de los enfermos: esta es la labor del Estado, que Say reconoce como beneficiosa, siempre que la labor del médico sea realmente eficiente y en la medida en que lo sea. Solamente si se considera este proceso en un todo se expone la opi nión de Say dándole su verdadero sentido.

6.- Volvamos a Say.

Al iniciar el párrafo relativo a los principales objetos del gasto público, expresa que, siendo todos los consumos públicos en sí mismos un sacrificio que no tiene más compensación que la ventaja que tiene para el público la satisfacción de una necesidad, una buena administración no gas ta nunca por gastar, y se asegura de que la ventaja que debe nacer para el público de una necesidad satisfecha, excede la extensión del sacrificio que el público ha debido hacer para ello. Da en seguida una ojeada general a las principales necesidades del público en una sociedad civilizada, advirtiendo que ellas son muchas más, pero su estudio corresponde a la ciencia de la administración.

El público consume por lo general productos inmateriales que corresponden a los servicios hechos por los hombres o por las cosas. Los servi-

cios hechos por las cosas son los de las fincas de tierra y de los capitales. Algunas veces el Estado posee establecimientos industriales productivos, como la fábrica de porcelana de Sévres en Francia y, si ellos producen más de lo que cuestan, lo que es muy raro, entonces forman parte de las rentas de la sociedad, lejos de deberse contar por una de sus cargas. En circunstancias especiales el público llega a consumir también productos materiales, como las distribuciones de alimentos que los emperadores romanos hacían al pueblo o los víveres que se compran para la manutención de los hospitales o de las cárceles.

El principal gasto de la administración civil y judicial son los sueldos y gastos de representación de los funcionarios y magistrados. Los servicios que hacen son caros o baratos, no solo a proporción de lo que cuestan sino también según si sus funciones están más o menos bien hechas. No se tiene casi nunca gente de mérito a poca costa ni que sean íntegras no pagándolas. Por lo tanto deben pagarse bien a los funcionarios públicos, sin perjuicio de que los honores que acompañan siempre a los empleos eminentes tienen un valor verdadero que los hace buscar con ansia hasta en los países en que no son lucrativos. Esta última observación podría conducir a la conclusión de que el Estado economizaría dinero reservando algunos empleos para los ricos, excitando su vanidad y pagándoles menos, pero ello acarrea el peligro de perder por la incapacidad de los empleados más de lo que se ahorraría economizando su sueldo.

Respecto de los gastos militares, ellos son en cierto modo una consecuencia de la división del trabajo, porque la guerra ha llegado a ser un oficio en el cual debe adquirirse mucha preparación, y los demás ciudadanos no pueden abandonar sin grave daño sus actividades productivas. Por eso la sociedad debe costear los ejércitos y sufrir las consecuencias de la guerra, que el progreso hace cada día más cara. Destaca los horrores de la

guerra y cree que el progreso lento, pero infalible, de las luces cambiará las relaciones entre los pueblos y hará disminuir los gastos militares ya que una guerra, sea ganada o perdida, siempre es una ruina para los países.

Say recalca las ventajas de la instrucción, ya que todo individuo, desde el obrero al Ministro de Estado cumplirá mejor con su empleo cuanto mejor conozca la naturaleza de las cosas y cuanto más instruído esté, y los progresos de los conocimientos procuran, por la misma razón, un incremento de felicidad a la sociedad. Critica la organización universitaria de ese entonces y la anterior a la revolución francesa, a las que considera reterdatorias al progreso de la ciencia, y afirma que todos los grandes descubrimientos se han hecho al margen de ellas.

Pone especial énfasis en la necesidad de dar una instrucción adecuada a los obreros, para evitar el enervamiento de sus facultades intelectuales a causa de las actividades manuales rutinarias; pero como ellos no pueden dar a sus hijos el grado de instrucción que se supone necesario al bienestar y al orden social, la sociedad debe darlo a su costa. Debe establecerse por lo menos escuelas gratuitas en que se enseñe a leer, escribir y contar, conocimientos fundamentales de todos los demás. Sólo puede llamarse civilizada una nación si todo el mundo en ella tiene estos conocimientos por lo menos. Refuta, por otra parte, la creencia de que estos conocimientos son menos necesarios en las mujeres, ya que ellas son las mejores maestras de sus hijos. Sin desconocer la importancia y utilidad de la enseñanza media, acentúa la necesidad de los conocimientos básicos y superiores.

Respecto de los gastos en establecimientos de beneficencia, piensa que la sociedad, formando a costa de sus contribuyentes institutos de beneficencia, establece especies de cajas de previsión, a las que cada uno trae una ligera parte de sus rentas, para tener derecho a recurrir a ellas para que lo auxilien en circunstancias desgraciadas. Reconoce que es imposible aten

der a todos los que lo necesitan y propicia que en vez del favor fuesen las desgracias no merecidas las que dieran acceso a los hospitales y que este título fuere averiguado por una especie de jurado.

Estima beneficiosos los establecimientos de casas de trabajo -que existían entonces en algunos países de Europa-, en que se da trabajo al que carece de él, según su capacidad, lo mismo que los talleres de las cárceles que reforman las costumbres de los reos. Tales establecimientos se costean en su totalidad o en gran parte con el trabajo de los acogidos en ellos y sólo debe proporcionarse por el Estado el capital básico.

Favorece la idea de que la administración de los establecimientos de beneficencia quede entregada a personas acomodadas y respetables que efectúan esta labor gratuitamente; pero si se recarga el número de establecimientos a cargo de cada uno, puede caerse en la negligencia.

Por lo que respecta a las obras públicas, formula dos observaciones preliminares: que su intención no es pasar revista a todas las obras que son de uso público, sino dar métodos para apreciar justamente lo que cuestan, y que, en cuanto a las ventajas que saca de ellas la sociedad, las más de las veces es imposible apreciarla, ni aun por aproximación.

El gasto anual de toda obra pública se compone de la renta de la tierra en que se ha hecho, de los intereses del capital empleado para hacerla y de los gastos anuales para mantenerla. Cita como ejemplo los caminos y canales que, siendo sumamente dispendiosos, producen sin embargo servicios mucho mayores que el gasto que originan. Cree prudente sacrificar a veces la anchura de los caminos demasiado anchos a trueque de proporcionar alguna comodidad a los viajeros, como bancos donde descansar o fuentes para la bebida y, aún, abrigo para la tempestad.

7.- Los consumos públicos se pagan de muy distinta manera. Suele suceder que un particular hace a su costa un hospital, un camino, un jardín público u otras obras.

Entre los antiguos se hacían los consumos públicos a costa de los pueblos vencidos. En los países modernos, el público es propietario de numerosos bienes que la autoridad pública alquila o administra a nombre de la comunidad. Los productos anuales de estos bienes subvienen una parte considerable de los consumos públicos.

Pero la mayor parte se satisface con el producto de las contribuciones que pagan los ciudadanos o súbditos, sea como miembros de todo el Estado, sea como miembros de una provincia o comuna.

La equidad manda que los consumos se paguen por los que disfrutan de ellos: la sociedad entera goza de los beneficios de la administración central, de las fuerzas militares, de la administración de justicia, y en consecuencia toda ella debe contribuir a su coste. Conviene, en cambio, que los gastos de las cosas que proporcionan utilidad, placer, instrucción o beneficencia a una provincia o comuna estén a cargo de esa porción de la sociedad.

Define los impuestos como aquella porción de los productos de una nación que pasa de manos de los particulares a las del Gobierno para subvenir los consumos públicos. Recalca su carácter obligatorio, evocado incluso por su denominación: "impuesto" y prescinde de sus caracteres jurídicos, pues para la Economía Política es una cosa de hecho y no de derecho. Lo esencial es el valor de lo recaudado y no la sustancia material, puede ser dinero, víveres, servicios personales u otra cosa. En el momento en que el contribuyente paga este valor le ha perdido y cuando el Gobierno lo consume se ha perdido para todo el mundo. Aún cuando el dinero de las contribucio-

nes vuelva a entrar a la sociedad, el valor de ellas no vuelve a entrar por que no se devuelve gratuitamente sino a cambio de valores iguales que recibe el Gobierno o sus agentes.

Recuérdese a este respecto lo dicho más arriba sobre el efecto de la acción del Estado.

Si se considera aisladamente el hecho de la exacción de los impuestos, ella es desfavorable a la producción, porque arranca al productor un producto que habría sido gozado o se habría obtenido un provecho de él. Rechaza el argumento (de David Ricardo) de que dicha exacción obliga a la clase industrial a redoblar sus esfuerzos, incrementando la producción, pues el solo esfuerzo no basta para producir sino que se necesitan capitales y consumidores. Termina diciendo que si el impuesto produce frecuentemente un bien en cuanto a su empleo, siempre produce un mal en cuanto a su exacción. Es un mal que los buenos gobiernos siempre han procurado aligerar con su economía. Rechaza también la tendencia a establecer siempre nuevas contribuciones a pretexto de que el pueblo tiene capacidad aún para pagarlas.

También aquí veremos que si se consideran las opiniones de un autor en forma trunca, se desvirtúa el sano análisis que de ellas podría hacerse.

Así, H. Dalton en "Finanzas Públicas" (Pág. 9) ocupa un párrafo en criticar la "proposición de SAY" de que "el mejor de los planes financieros es gastar poco". La verdad es que "esta proposición de Say" no existe. Tampoco podría decirse que Say sea partidario de "gastar mucho". Es partidario de gastar moderadamente, cumpliendo los objetivos del gasto y siempre que estos objetivos sean útiles a la sociedad. Eso es, al menos, lo que nosotros leemos en las líneas anteriores y en las siguientes.

Musgrave (Ob. Cit. pág. 70) cae en el mismo error de Dalton llamando

a la misma frase ya citada "la máxima de oro de Say".

Gerloff (Ob. Cit. Vol II, pág. 298) cita como frases de Say: "El mejor entre todos los tributos es el más reducido" y "establecer un impuesto es hacer un mal a la sociedad", y nada más, citas truncas, que no dan una verdadera idea de las opiniones del maestro francés.

Nosotros pensamos, ¿qué dirían esos autores si nosotros escribiésemos que ellos opinan que "el mejor impuesto es el más elevado" y que "todos los impuestos son beneficiosos a la sociedad" así, sin más ni más?

Say considera que los mejores impuestos son: 1º, los más moderados en su cuota; 2º, los que tienen menos de aquellas cargas que pesan sobre el contribuyente sin provecho del tesoro público; 3º aquellos cuyo peso se reparte equitativamente; 4º, aquellos que perjudican menos a la producción, y 5º aquellos que son más bien favorables que contrarios a la moral, esto es, a los hábitos útiles a la sociedad.

Respecto de la primera de las condiciones transcritas, agrega que la renta del contribuyente representa el límite de su consumo, de modo que al reducirle se disminuye éste. Con ello disminuye la demanda y de la disminución de esta última resulta una merma en la producción y por consiguiente menos materia imponible. Cita ejemplos y llega a la conclusión de que por eso es que el aumento de un impuesto no produce siempre una recaudación proporcional y que, al revés, la reducción de algunos derechos produce aumentos en la suma recaudada cuando ellos han sido excesivos.

A propósito de la segunda de las condiciones que hacen mejor un impuesto, recuerda las sumas exorbitantes que costaban a los contribuyentes los sistemas de recaudación en boga antes de la Revolución Francesa, que hacían llegar al Fisco una cuarta o quinta parte del total obtenido. Los apremios

recaen siempre sobre los contribuyentes más necesitados, y no se hacen necesarios cuando las contribuciones son ligeras. Por las mismas razones rechaza las contribuciones en trabajo que se exigían en Francia en otro tiempo, para reparar caminos y otras.

Al referirse a la equidad en el cobro, hace presente que uno de los medios de que el impuesto pese lo menos posible sobre cada uno es que todos lo sobrelleven. Añade, sí, que si el impuesto es un sacrificio que se hace a la sociedad y al orden público, este último no puede exigir el sacrificio de las familias y es sacrificarlas al quitarles lo necesario. El problema es determinar cuál es el límite de lo necesario. Enuncia aquí el principio del mínimo de existencia no gravable y la generalidad de la imposición, que ya se encontraban en Smith y otros.

Analiza en seguida el problema de la aplicación proporcional o progresiva de la imposición a la renta y, después de referirse al sacrificio que implica un mismo porcentaje a diversas rentas crecientes llega a la conclusión de que el impuesto puramente proporcional estaría muy lejos de ser equitativo, y de que esto es lo que ha hecho probablemente decir a Smith: "No carece de fundamento que el rico contribuya a los gastos públicos no solo a proporción de su renta, sino con algo más. "Por su parte, se pronuncia decidida y explícitamente en el sentido de que el impuesto progresivo es el único equitativo.

-El impuesto progresivo había tenido aplicaciones, aunque aisladas y esporádicas, en una cantidad de legislaciones desde la antigüedad, y más frecuentes a partir de la Revolución Francesa, aunque no siempre en forma exitosa.

La discusión entre los autores partidarios de uno u otro sistema era también antigua. Recordemos que Guicciardini, historiador florentino de fi

nes del siglo XV, escribió dos tratados en los cuales examina los argumentos en favor y en contra de la progresividad, a propósito de la vigencia de tal impuesto en aquella república italiana.

Antes que Juan Bautista Say, ya se habían pronunciado en favor de la progresividad, unos más claramente que otros, pensadores como Babeuf, Rousseau, Montesquieu, Condorcet, Graslin y muchos otros cuyas opiniones fueron recogidas por Jancourt en el artículo "Impuestos" de la Enciclopedia, y cuyo análisis se encuentra en la acuciosa obra de Edwin R.A. Seligman "El impuesto progresivo en la teoría y en la práctica". De ella (pág. 254) tomamos la afirmación de que "en Francia, el más célebre defensor del impuesto progresivo es J.B. Say".

Adam Smith no había examinado el tema, salvo dos o tres frases sueltas que no traslucen una opinión expresa y clara. Los demás economistas de la Escuela Clásica estuvieron divididos y aunque algunos, como Le Roy Beaulieu, impugnaron el sistema progresivo, otros, como Courcelle Seneuil lo apoyaron.

8.- Continuemos con Say.

Todo impuesto perjudica tanto la satisfacción de las necesidades como el ahorro de capitales productivos. Pero si para pagarlo, el contribuyente debe separar parte de los capitales que ya estaban destinados a la reproducción, el daño es mayor. Siguiendo una expresión de Sismondi, un diezmo que se cobrase sobre la semilla produce más daño que si se cobra sobre la cosecha. Por este fundamento, se pronuncia en contra de los impuestos a las herencias, pues disminuyen los caudales en actividad que pasan al heredero, y de los impuestos a las transferencias de propiedades. Estos últimos presentan, además, un obstáculo a la circulación de los bienes raíces, pero debe reconocerse la ventaja de que son fáciles de cobrar y de pagar.

Considera que los impuestos a los artículos de primera necesidad dañan a la producción y analiza algunos efectos producidos por impuestos sobre ciertas materias primas que suelen desalentar producciones útiles, así como otros, por el contrario, desalientan consumos estériles y producen doble beneficio, como es el caso de los impuestos sobre los objetos de lujo.

El Gobierno puede compensar el mal que causa un impuesto empleándolo de un modo reproductivo, como crear comunicaciones, formar puertos y hacer edificios útiles y, excepcionalmente, aún en empresas industriales similares a las privadas. Aquí se completa el pensamiento de Say.

Finalmente, reputa mejores los impuestos favorables a la moral, ya que el impuesto influye sobre los hábitos de la Nación. Es, pues, independientemente del tributo, un recurso que ofrece a los Gobiernos un arma potentísima en manos suyas para pervertir o corregir, alentar la pereza o el trabajo, la disipación o la economía, de lo cual cita numerosos ejemplos históricos.

El impuesto excesivo o inicuo estimula al fraude, las falsas declaraciones y las mentiras y perjudica principalmente a las gentes honestas que soportan el incumplimiento de los demás.

Lo importante en el impuesto, sea cual fuere su forma, es el valor del cual se desprende el contribuyente. A ello deben sumarse los gastos de percepción y también el costo de las molestias o gastos que signifique el cumplimiento del tributo. Igualmente pesan sobre los ciudadanos todos los gastos que las operaciones del Gobierno les ocasionan, como en el caso de una movilización militar. No todos estos valores entran al Tesoro Fiscal, pero todos ellos salen de la fortuna de los contribuyentes y se han perdido para ellos. Pueden obtenerse de sus rentas periódicas, o bien de sus capitales ahorrados.

Cuando las contribuciones son moderadas, pueden tomarse enteras de las rentas, aún cuando sean calculadas en base a los capitales. Por el contrario, si son excesivas, de hecho siempre van a ser deducidas del capital, disminuyendo las rentas del año siguiente, efecto que puede transformarse en progresivo. Una autoridad prudente procurará aumentar su recaudación sin aumentar la proporción de los impuestos, mediante el incremento de los capitales y rentas que les sirven de base.

9.- Las contribuciones pueden ser directas, o sea, aquellas en que se pide directamente al contribuyente una parte de la renta que se le supone, o indirectas, en que se les hace pagar una suma cualquiera sobre ciertos consumos que hacen con su renta. Sin embargo, en ambos casos, el verdadero propósito es gravar los ingresos del afectado, de modo que si se pudiese saber a ciencia cierta la renta de cada cual, sería éste el impuesto más equitativo y menos costoso de recaudar.

De Morselli (Ob. Cit. pág. 324) tomamos que este principio fue "establecido por Say, admitido y repetido después por todos los escritores de finanzas". Más adelante, en página 351, reitera que "es, en suma, la regla claramente expresada por J.B. Say... según la cual la renta es la única fuente normal del impuesto." Nos limitamos a reproducir la categórica afirmación del distinguido maestro italiano que, por su naturaleza, nos es difícil confirmar sin tener por nuestra parte su amplísima cultura.

Los Gobiernos usan de diversos arbitrios para juzgar las rentas imponibles mediante estimación de varias señales de riqueza, como son los arriendos que se pagan por las fincas o casas que se ocupan, número de criados, carruajes, caballos, o por la importancia de las industrias. Así se determinan los impuestos de bienes raíces, muebles o de patentes. En la repartición de los impuestos indirectos sólo se atiende al producto, y no a la i-

identificación de quién ha de contribuir. Ambos tipos de impuestos tienen diversos inconvenientes y ventajas; pero, siendo moderados y bien distribuidos pueden abarcar en su conjunto todo género de rentas. A continuación, Say analiza estos inconvenientes y ventajas sin pronunciarse en definitiva sobre cuál de ellos sean mejores dentro de la realidad económica.

Reconoce, en seguida, que no siempre los tributos cargan en definitiva sobre la persona que aparece pagándolos, porque se produce el reembolso mediante la elevación de los precios de las cosas que ellas producen, y en ese caso los pagan los consumidores. A su vez, el encarecimiento del producto hace que disminuya su consumo. Esto último hace recaer de todos modos una parte del peso sobre el productor.

Entre todos los productores de un mismo producto, unos pueden con más facilidad que otros sustraerse del efecto del impuesto. El capitalista y el empresario pueden retirar su dinero y su esfuerzo y dedicarlos a otras cosas, en tanto que el propietario de bienes inmobiliarios no puede hacerlo. El propietario no puede librarse de la carga de la contribución ni aún vendiendo su finca, porque el que la adquiera estimará su renta una vez pagada la contribución y deducirá de su precio el valor correspondiente, capitalizado. Esta figura, analizada después por varios autores, entre ellos Einaudi, ha tomado el nombre de "amortización del impuesto".

No sucede esto mismo con las casas de habitación, en que la contribución encarece los alquileres, y ello porque las casas son productos fabricados y el precio elevado disminuye el consumo y la producción de casas lo mismo que el de otros objetos.

Rechaza la idea de que siempre los tributos recaigan sobre una u otra clase social, porque los medios para librarse varían hasta lo infinito según

las actividades y épocas y cada uno procura hacerlo en la medida de sus posi-
bilidades.

Analiza el efecto del pago de los impuestos en cascada, que recarga su cesivamente el precio de una cosa en las diversas transacciones a que es so-
metida antes de llegar al consumidor final, y expresa que ella es una antici-
pación forzada del monto de una contribución cada vez mayor por parte de los diversos
industriales, que requiere un inmenso capital que ni favorece a la producción
ni llega a manos del Gobierno. Concluye que la porción de contri-
bución que debe cargarse sobre la renta del consumidor, siempre carga sobre ella
con tanto más gravamen cuanto se exige más cerca de los primeros produc-
tores. Termina este análisis manifestando que él hace comprender cómo los gastos
de los Gobiernos modernos, al incrementarse, han ido obligando a los contribuyentes
a un trabajo más tenaz, favoreciendo, solamente desde este punto
de vista, la extensión y perfección de las facultades humanas. Pero si
se llega al exceso de contribuciones, puede temerse una nueva forma de esclavitud.

Reconoce, finalmente, a los impuestos en especie, las ventajas de que el
cultivador paga con ellos un valor poseído por él en la misma sustancia en
que se paga; que interesa al Gobierno en el mejoramiento de las cosechas, y
que es fácil su determinación específica; pero expresa que adolece igual-
mente de inconvenientes: que no cuenta con los gastos hechos por el produc-
tor en un caso u otro, que se presta a dificultades, gastos y abusos en su cobro
y que tiene enormes problemas para el uso o liquidación de todo lo recaudado.
Por estas y otras razones se pronuncia en contra de tal sistema de
recaudación.

Puede destacarse que, de pasada, Say da por sentada la teoría del in-
cremento paulatino y constante de los gastos del Estado, examinada con pro-
fundidad treinta años más tarde por Adolfo Wagner.

10.- La última de las materias que considera, en cuanto a Finanzas se refiere, es la Deuda Pública.

La gran diferencia entre los dineros tomados a préstamo por un particular y aquellos que pide el Gobierno es que los primeros se buscan para hacerlos producir en tanto que los segundos se requieren las más de las veces para urgencias imprevistas, repeler peligros inminentes y, se cumplan o no estos objetivos, la suma obtenida es un valor consumido y perdido, y el caudal público se halla gravado con los intereses y el capital. Rechaza la opinión de que no habría pérdida de valor porque no desaparece el numerario y las riquezas sólo mudarían de mano: el dinero con que se paga la deuda sale de los contribuyentes, en tanto que aquel que recibió el Gobierno se gastó en objetivos ya desaparecidos.

La deuda puede ser perpetua, cuando no se promete la devolución del principal. Las formas de devolución, por el contrario, son variadísimas, algunas de las cuales están limitadas a la vida del acreedor. Estas últimas constituyen el modo de poner su dinero a interés los egoístas. Los Gobiernos prefieren los empréstitos no reembolsables, y el acreedor que quiere recuperar su inversión debe vender el título del crédito.

Llama deuda flotante a la producida por la venta anticipada que hace el Gobierno de rentas aún no percibidas, en la cual paga un descuento al prestamista; y deuda consolidada a aquella en que la renta está reconocida por el cuerpo legislativo y no es exigible el capital. Agregamos nosotros que la definición de estos conceptos ha evolucionado un tanto con el tiempo.

Ve en los empréstitos públicos el inconveniente de sustraer a los usos productivos capitales que se consagran al consumo y, en muchos casos, hacer subir el interés de los capitales. Por otra parte tienen la ventaja de re-

partir sobre un gran número de años las cargas indispensables para salir de las necesidades del momento.

Rechaza la idea de que los títulos de crédito sean verdaderamente valores, porque los capitales son las riquezas mismas y no los documentos en que están consignadas. Tampoco enriquecen los intereses que paga el Estado anualmente, porque salen de la fortuna del contribuyente, ni es una circulación productiva la compra de efectos públicos, pues es solamente la sustitución de un acreedor por otro, dañosa en el caso que se produzca un agio o beneficio con el alza o la baja. Es cierto que la deuda pública liga a los acreedores a la suerte del Gobierno y los impulsa a apoyarlo; pero esto puede valer para un mal Gobierno como para uno bueno.

Sin embargo, empréstitos moderados y cuyos capitales fuesen empleados por el Gobierno en establecimientos útiles tendrían la ventaja de ofrecer una utilización a pequeños capitales. En general, Say se pronuncia más bien desfavorable al crédito público como recurso, a no ser que haya sido gastado de un modo constantemente útil al público, como en caminos, en facilitar la navegación, etc.

Crédito público es la confianza que se tiene en las obligaciones que contrae el Gobierno. Está en su punto más alto cuando el interés que ofrece el Gobierno no es superior al de las inversiones sólidas.

Un Gobierno tiene por muchas razones más recursos que un particular para satisfacer sus deudas, y esto favorece a los empréstitos; pero más aún los favorece la facilidad con que pueden ser transferidos. Además, el público olvida fácilmente las experiencias pasadas y sólo mira las impresiones del presente, como lo enseñan casos históricos recientes en esa época. Por otra parte, no hay medio alguno de obligar al Gobierno a cumplir sus compromisos económicos.

El crédito público ofrece un medio tan fácil de disipar grandes capitales que muchos publicistas lo han mirado como funesto a las Naciones. La facilidad de obtenerlo favorece el acometer muchas empresas descabelladas o perjudiciales.

Es favorable la creación de cajas de amortización, que realicen en forma regular el servicio de las deudas, aprovechando inclusive las coyunturas favorables para su redención. Sin embargo, los Gobiernos anulan los beneficios de la amortización con bastante frecuencia, porque piden prestadas sumas iguales o mayores en cada año a aquellas que amortizan en el mismo lapso.

11.- La obra de Say es fácil de leer. Su lenguaje es ameno y fluido, y las explicaciones claras. Es indudable que muchas de sus opiniones, analizadas a la luz de los modernos conocimientos de la Ciencia Económica, pueden aparecer incompletas o, aún pueriles; pero debe tenerse en cuenta que es uno de los primeros tratados sistemáticos de Economía, aparecido menos de treinta años después del de Adam Smith. En el terreno de la sistematización, la obra de Say fue un gran avance sobre las anteriores y su definición de la Economía Política perduró cien años.

Sería aventurado afirmar que intuyó la Macroeconomía; pero en el análisis del fenómeno económico da una equilibrada importancia a sus efectos generales y al ámbito nacional del mismo. En muchas de sus opiniones se adelanta a esbozar modernos conceptos, como en los relativos al consumo total, que sirvió, por otra parte, de base a su "ley de los mercados". Incluso en algunos párrafos creemos adivinar ciertos tintes keynesianos, como cuando se refiere al consumo y necesidades de las clases populares.

Destaca la conveniencia de una mejor distribución de la riqueza, de pagar bien a los funcionarios públicos, las ventajas de la instrucción a las clases populares, la instrucción pública gratuita, la previsión social y el