

# DIFICULTADES FINANCIERAS Y EVOLUCION ECONOMICA <sup>1</sup>

CORRADO GINI <sup>2</sup>

SUMARIO: 1) Déficit crónico de los balances públicos. — 2) Alcance de la corrupción de los empleados y del derroche de las administraciones públicas. — 3) El porqué de que los gastos públicos aumenten en forma desmedida. Intensificación de la intervención del Estado en la vida económica. Sus causas. a) aumentada eficiencia de la administración pública. b) acrecentada solidaridad entre las distintas partes del Estado y los individuos en particular. c) la formación de gigantes unidades económicas que luchan o se ponen de acuerdo entre sí para alcanzar el dominio del mercado. d) toma por las Instituciones Públicas de los servicios sociales. — 4) El camino hasta ahora recorrido, en la progresiva socialización de la vida económica y la correspondiente expansión de los gastos públicos. — 5) Inconvenientes y límites de la socialización progresiva. — 6) Insuficiencia de las entradas para hacer frente a los gastos. — 7) Actual sistema financiero suficiente en el pasado pero hoy inadecuado. — 8) Examen de las fuentes de las entradas de las Instituciones Públicas, desde el punto de vista de la resistencia por parte del contribuyente y de la evasión. — 9) Tensión entre el contribuyente y el Fisco y sus consecuencias. — 10) Posible reforma del impuesto sucesorio: Libre disponibilidad por parte del “*de cuius*” del fruto de su ahorro y devolución al Fisco de la riqueza heredada. — 11) Aliciente para la socialización que deriva de las dificultades financieras. — 12) Compatibilidad de todos los partidos políticos con la progresiva socialización.

1) Acaece en todas partes lo mismo, me decía el Presidente VON DUNGERN al invitarme a dictar esta conferencia <sup>3</sup>. Los empleados cumplen con su deber pero pese a ello el dinero de los contribuyentes se hace humo y el balance se cierra con *déficit*.

<sup>1</sup> La versión castellana ha sido efectuada con la colaboración de la señorita Aurora Gagliano y los señores Dr. Gino Antognozzi y Dr. Carlos Oricchio, y revisada por el mismo autor. (*Nota de la Dirección*).

<sup>2</sup> Dr. CORRADO GINI, Profesor de sociología y estadística y Decano de la Facultad de Ciencias Estadísticas, Demográficas y Actuariales de la Universidad de Roma, Director de la revista internacional de estadística *Metron* y de la revista demográfica *Genus*. Dictó cursos y conferencias en más de treinta universidades e institutos científicos de Europa, Asia y América. Entre las 650 publicaciones efectuadas se destaca especialmente: *Corso di Statistica* (traducido al español, Ed. Labor, Barcelona, 2ª ed. 1953), *Il sesso del punto de vista statistico* (1908), *I fattori demografici dell'evoluzione della nazioni* (1914), *Problemi sociologici della guerra* (1921), *Patologia economica* (1ª ed. 1923, 5ª ed. 1952), *Nascita evoluzione e morte della nazioni* (1930, editada en inglés en 1930), *Le basi scientifiche della politica della popolazione* (1931), *Le rilevazioni statistiche tra le popolazioni primitive* (1ª ed. 1940, 4ª ed. 1949), *Problemi del dopo guerra* (1944), *Teorie della popolazione* (1945, traducida al español junto con *Nascita evoluzione e morte delle nazioni*, por Ed. Aguilar bajo el título *Teorías de la Población*, Madrid 1952), *Démographie et Sociologie* (traducida al turco por la Universidad de Estambul), *Metodología statistica* (1ª parte: *Misura dei fenomeni collettivi*, 1948, 2ª parte: *Integrazione e comparazione dei dati*, 1953). (*Nota de la Dirección*).

<sup>3</sup> Conferencia dictada el 21 de enero de 1953 en Wiesbaden en una reunión de especialistas, convocada por el Presidente, Dr. VON DUNGERN, bajo los auspicios de la

¿Cuáles son los remedios?

\*

2) De que los empleados cumplan todos con su deber es una afirmación sobre la cual muchos quizá no estarán de acuerdo. En muchos países, por el contrario, sobre todo después de la última guerra, se ha difundido la convicción de que, como suele decirse, las ruedas de la administración pública, necesitan ser aceitadas para correr. Esto puede no depender, no obstante, y, según mi parecer, no depende, tanto de una mayor tendencia a la corrupción por parte de los funcionarios públicos, como del hecho de que muchas concesiones que ponen a los beneficiarios en situación privilegiada, son dejadas al arbitrio de la administración pública. En estas condiciones, la experiencia nos demuestra que es imposible evitar que, para obtener un privilegio, los interesados se declaren dispuestos a abonar una suma adecuada a la ventaja a recibir y que es difícil también evitar que, aunque sea en algunas oportunidades, los funcionarios caigan frente a la tentación.

Pero incorrecciones de este tipo no influyen sobre el problema que se nos presenta ya que esas no acaecen en detrimento de las finanzas del Estado. Queda el hecho de que, si bien las entradas del Fisco son gastadas en ventaja de la nación, no obstante ello, éstas son insuficientes para cubrir los gastos que se consideran necesarios.

No se puede negar que existan derroches. Pero derroches han existido siempre, en todos los tiempos y en todos los países. Ello no impide, naturalmente, que haya que estudiar los medios para evitarlos o, por lo menos, para limitarlos; y eso debe hacerse no solamente porque no se debe nunca renunciar al progreso, sino también porque, si estos derroches podían ser soportados en el pasado, en circunstancias más favorables, puede que con la actual escasez no puedan soportarse más. Pero yo dejaré a los técnicos de las finanzas la solución de este problema. Por mi parte me propongo, en esta conferencia, considerar la cuestión desde un punto de vista sociológico, examinando más bien que los remedios las causas de la situación antedicha y además, junto con las tendencias en acción, cuáles sean las perspectivas para el futuro, de las cuales pueden, por otra parte, surgir sugerencias útiles para las medidas que puedan tener mayor probabilidad de éxito.

\*

3) ¿Por qué los gastos públicos crecen en forma tan desmedida? ¿Y por qué, por otra parte, resulta tan difícil hacerles frente con las entradas?

El incremento de los gastos públicos se debe esencialmente a la expansión y a la intensificación de la intervención del estado y de sus órganos locales en la vida de la nación.

Esto a su vez ha sucedido y sucede en conexión con múltiples circunstancias.

a) Es verdad que la eficiencia de las instituciones públicas ha aumen-

tado sensiblemente, ya sea por haber encontrado medios técnicos de carácter interno, como ser las máquinas para escribir, los aparatos de reproducción, la revelación de las fotografías, el empleo racional de los ficheros, los gráficos y muchos otros medios, ya sea ante todo, por el desarrollo de los medios de comunicación que, con un servicio de correo que funciona regularmente, con el telégrafo y, por último, con la radio y con las líneas aéreas, ha permitido establecer contactos casi continuos entre los órganos centrales y los periféricos.

Se dice que, hace un siglo, ALBERTO LAMARMORA, viajando por Cerdeña, se encontró con personas que gozaban de buena situación económica, las cuales creían estar aún a las órdenes de España, cuya dominación había cesado más de un siglo antes. Ahora por el contrario, después de pocas horas, aún los órganos capilares de un Estado y los habitantes de los pueblos más remotos pueden estar informados de los acontecimientos que se desarrollan en el centro. De eso se desprende cuan enorme es el progreso que ha sido realizado desde ese punto de vista.

Indudablemente mucho contribuyó a la eficiencia de la Administración, la mayor actividad y el mayor sentido de responsabilidad por parte de los empleados, los cuales, en parte gracias a una educación más perfecta, han adquirido un conocimiento más adecuado del interés colectivo y del de cada uno al buen funcionamiento de la pública administración, en parte como consecuencia de una evolución de la psicología del trabajo y de un ordenamiento más racional de las horas de trabajo y de los períodos de recreo y de vacaciones, sienten en menor grado el peso del trabajo.

b) Más que causas determinantes del desarrollo de la intervención de las instituciones públicas, son éstas, sin embargo, las condiciones que han hecho posible dicho desarrollo: las causas determinantes deben ser investigadas más bien, en la mayor utilidad que dicha intervención ha llegado a asumir, gracias a varias circunstancias, que pasaremos a examinar sintéticamente.

Seguramente es de suma importancia en este sentido la acrecentada solidaridad entre las varias partes del Estado y entre los individuos que lo componen. Cuando la economía era preponderantemente localista y en gran parte doméstica, los daños que podía sufrir una empresa o una localidad, poco o nada afectaban a las otras, las cuales por el contrario podían obtener una ventaja de ello, por la consiguiente valorización de sus productos. MANZONI, en su muy conocida poesía sobre la batalla de Maclodio, nos presenta la figura del campesino, que sentado en el umbral de su tranquila casa, presencia indiferente la tempestad que se abate a lo lejos sobre los campos que él no ha arado. Ahora a causa de la interdependencia funcional que se ha establecido entre la ciudad y el campo, entre una y otra profesión, entre localidades centrales y suburbanas y frente a las exigencias del balance, entre todas las partes de una comunidad de una provincia, de una región o del Estado, es muy difícil concebir que un daño local no repercuta, en mayor o menor cantidad, sobre la economía general. Y es por ello que el Estado y las otras instituciones públicas deben preocu-

parse continuamente, no sólo del desarrollo general, sino también de las actividades económicas particulares; y por otra parte, el acrecentado sentido de solidaridad y una exasperada sensibilidad ante la distribución equitativa de las ventajas y de los cargos, hace que las instituciones públicas y los ciudadanos observen con atención cualquier mínimo desequilibrio.

c) Importantes motivos para la intervención del Estado han sido además ocasionados, en la época contemporánea, por la ausencia de aquellas condiciones que constituían por un lado las hipótesis de la teoría económica clásica y por el otro las de la política del "*laissez faire*" que en ella buscaba su justificación. La una y la otra tenían como base la hipótesis de que el organismo económico resultaba formado por una gran cantidad de empresas de tamaño tal, que la suerte de una de ellas podía ser indiferente para el equilibrio general, el cual, en la libre competencia, llegaba espontáneamente a estabilizarse y, de ser alterado, a restablecerse. No controlado por el Estado, o al serlo en forma débil, el libre desarrollo de la vida económica determinó, por el contrario, la constitución de gigantescas entidades económicas, en número limitado que a veces se disputan el mercado, por razones económicas o extra económicas, con medios legales o violentos, a veces por el contrario, se unen para dominarlo, causando inevitablemente, y a menudo provocando adrede, desequilibrios de los cuales la multitud de pequeños productores o consumidores sufren los efectos. Por otra parte, se hace manifiesta una tendencia hacia una progresiva concentración de la riqueza, y particularmente de algunas de sus formas, y más aún del ejercicio de las empresas, tendencia peligrosa desde el punto de vista político como así también del económico.

A veces fueron los mismos teóricos, sostenedores del "*laissez faire*", los que reclamaron, y a veces fomentaron, la intervención del Estado con el fin de equilibrar o por lo menos contener tales tendencias, reactivando, dentro de los límites de lo posible, gracias a la progresividad de los impuestos, a las providencias en favor de las pequeñas empresas, de los réditos y patrimonios mínimos; gracias a las leyes "*anti-trusts*" y a la reglamentación de la circulación y del crédito, reactivando entonces aquellas condiciones que constituían las bases de la política del "*laissez faire*" que de esta manera venía evidentemente a ser abandonada.

d) Un máximo empuje a los gastos públicos ha derivado de la toma a su cargo por parte del Estado de los servicios sociales y en particular, de los seguros contra la vejez, la invalidez, las enfermedades y la desocupación. Estas providencias, para ser valoradas convenientemente, deben ser proyectadas en el cuadro más vasto de una evolución de la psicología de los consumos.

En el contraste entre el programa de un máximo de placeres en el cual se inspiró la sociedad pagana y el de renuncia a los bienes terrenales, proclamado por el naciente cristianismo, la sociedad medieval, salida de la sociedad esclavista de la antigüedad, había encontrado su equilibrio en un programa que podría llamarse de contención de los consumos. Sobre dicha base, la sociedad estaba concebida como una jerarquía, que si bien

no estaba formada por castas cerradas, lo era por clases diferenciadas desde el punto de vista, no solamente de las actividades, sino también desde el de las aspiraciones.

La burguesía triunfante, con todo que había roto los obstáculos que en la vida política la dividían del clero y de la nobleza, que había también proclamado formalmente la igualdad de todos los ciudadanos, había mantenido en realidad la diferencia entre las clases sociales. Hasta los primeros años de este siglo estaba aún aceptada, como condición natural para la estabilidad de la sistemación social, el que en cada clase las aspiraciones de cada uno quedasen restringidas dentro de ciertos límites armónicamente correspondientes al grado de instrucción o de educación de cada uno, de preparación técnica y de utilidad social.

Las contiendas políticas entre los partidos burgueses en oposición tuvieron el efecto de elevar, en la vida pública, las clases populares al nivel de las otras. Las movilizaciones impuestas por las dos guerras mundiales y las promesas que durante éstas se fueron haciendo a los combatientes dejaron en la masa trabajadora la convicción de la igualdad de derechos al goce de la vida.

Desde entonces, las entidades públicas quedaron bajo la constante presión de las clases populares, para que les fuera posible a éstas disfrutar de los servicios sociales y del bienestar que en el pasado estaban reservados a las clases dirigentes y cada concesión fué un estímulo para pedir otras, con aumento sin tregua por parte de las finanzas del Estado.

\*

4) Para valorar bien el alcance de la creciente intervención de las entidades públicas en la vida económica de los ciudadanos, es conveniente reflexionar sobre el camino que en esta dirección, ha sido recorrido desde la iniciación de la organización social, remontándonos, para juzgarlo, a la vida del "pioneer".

Este no puede confiar en la protección organizada ni para sí y los suyos ni para su propiedad. No dispone de cañerías de agua ni de vías de acceso ni de comunicación, ni de alumbrado ni de cloacas. Carece de servicios eclesiásticos, de escuelas, de administración judicial, de servicios sanitarios, de teléfono y de muchos otros medios de comunicación más adelantados.

En realidad, reflexionando un poco, percibimos que, también en las sociedades modernas en las cuales consideramos como mínima la intervención del Estado, una gran parte de la vida de la población se desarrolla en un régimen de vida socializado, y la contemporánea tendencia de irse intensificando y extendiendo la intervención de las entidades públicas en la vida económica, representa una directiva que desde su iniciación ha venido siguiendo la sociedad humana.

No falta a veces la oposición a esta irrefrenable corriente hacia la socialización de los servicios, de parciales corrientes contrarias, debido a la aparición de nuevas invenciones que ensanchan el campo de las inicia-

tivas individuales. Así sucedió con la invención del automóvil y de la radio, lo que contribuye a explicar el suceso de las mismas; mas se trata de episodios que no sustraen a la evolución económica de la sociedad, la fisonomía de progresiva socialización.

Hace eco a esta tendencia la de la expansión de los gastos públicos, que se ha impuesto hasta en las sociedades primitivas, y ha seguido existiendo antes en el Estado Patrimonial, después en el feudal, y hoy persiste en el régimen burgués como en el comunista, por parte del Estado como de las entidades autárquicas, en las pequeñas naciones como en las grandes, en las constituciones federales como en las unitarias, en los gobiernos absolutos como en los constitucionales <sup>4</sup>.

\*

5) ¿Existen frenos y límites para dicha socialización progresiva? y ¿cuáles son?

Un cierto freno está impuesto indudablemente por los inconvenientes que muy a menudo presenta una expansión de la socialización, y que necesitan algún tiempo para ser eliminados o por lo menos contenidos en forma posible. Los derroches en la administración pública, por ejemplo, que quizá hoy más que nunca nos impresionan, no se verifican tanto —según mi parecer— en sus encargos tradicionales de trabajo, que se desarrollan bajo un eficaz sistema de control, pues se tiene al contrario la impresión de que en este campo los gastos quedan contenidos dentro de límites demasiado restringidos para las inevitables necesidades de los servicios, sino más bien en los nuevos encargos que se les ha ido confiando.

Un obstáculo más eficiente deriva del apego a la libertad de iniciativa a que estamos acostumbrados.

Es cierto, en efecto que a cada progreso hacia la socialización responde una limitación respectiva en la esfera reservada a la libertad y a las iniciativas privadas. El hecho de que las entidades públicas se hagan cargo de un servicio, impone ciertamente a los ciudadanos modalidades y limitaciones al disfrutarlo.

Nosotros podemos, es cierto, disfrutar de las vías de comunicación pero siguiendo normas de tránsito que se hacen cada día más detalladas y rigurosas. Podemos disfrutar de las cañerías de agua, de los ferrocarriles, de los servicios de correos, telégrafo y teléfono, de los servicios eclesiásticos, de la administración de la justicia, de las escuelas, de la organización sanitaria, pero según horarios, tarifas, condiciones que se establecen de manera independiente de las iniciativas individuales.

Debemos obedecer a planes reguladores, a censos, a cuestionarios y

<sup>4</sup> En la época presente otros factores contribuyeron a la expansión de los gastos públicos, entre los cuales tiene principal importancia el creciente costo de los armamentos y el aumento de los sueldos y salarios de los empleados públicos, lo cual —me hacía observar el Dr. GIOVANNI GERA— no queda debidamente compensado, como sucede en la industria privada, por el menor costo de las materias primas debido a los progresos técnicos.

naturalmente a impuestos y tasas siempre en base a deliberaciones colectivas.

Nosotros estamos ya tan acostumbrados a tales limitaciones de nuestra libertad que no sentimos más su peso, exceptuado durante un tiempo más o menos largo, cuando dichas limitaciones se acentúan. Pero los primitivos, que sacados de su medio, son educados en la sociedad civil, y que parecen haberse asimilado a ella, en la realidad, volviendo al ambiente nativo, tiran, con los trajes, toda costumbre adquirida, para volver a la vida salvaje y sin controles de sus antepasados.

Y es precisamente de esperar que el deseo de conservar una adecuada parte a las iniciativas individuales represente para la progresiva socialización de la vida económica un obstáculo de creciente intensidad, y llegue a poner así un límite a tal proceso. Es un límite, por otra parte, que puede variar de intensidad notablemente de país a país, según el espíritu más o menos independiente o gregario de la población y, puede cambiar con el tiempo sea al modificarse tal espíritu, sea al realizarse el antedicho progreso de la técnica administrativa.

El límite racional de las obligaciones de las entidades públicas hacia los trabajadores —como otras veces he ilustrado— debería ser el de asegurarles lo que les es indispensable para la vida, dejando luego a la iniciativa de cada uno de ellos, la posibilidad de procurarse, en un régimen de libre contratación con los empresarios privados, lo que les corresponde por su actividad posterior, de acuerdo a la utilidad del resultado obtenido.

El secular dilema de la teoría económica, observaba, *retribución del trabajo según las necesidades, o retribución según la utilidad*, debe resolverse con la siguiente fórmula: retribución del trabajo según las necesidades, para todo lo que es indispensable para la vida; retribución según la utilidad, para todo lo que excede a lo indispensable<sup>5</sup>.

El que observe detenidamente, encontrará que hacia tal solución convergen en la práctica, las adaptaciones que, bajo el imperio de la necesidad, se efectúan durante regímenes opuestos.

Efectivamente, en Occidente, subsidios a los desocupados, política de la imposición de la mano de obra, programa de la ocupación total, tienden precisamente a asegurar al trabajador el mínimo indispensable para su vida, mientras que las noticias que nos llegan de Rusia, nos muestran que el trabajo colectivo es precariamente suficiente para proveer al individuo de lo que le es estrictamente necesario para vivir, mientras que si el mismo individuo quiere integrar su retribución, es necesario que preste otros servicios privados, con un régimen de libre contratación. El examen de las causas de la progresiva intervención del Estado y de los consiguientes gastos, siempre crecientes, nos hace llegar por lo tanto a la conclusión de que se trata de un fenómeno que tiene sus raíces en la evolución de la técnica y de la psicología de la población y que, por una parte, no está

<sup>5</sup> Para todo esto véanse nuestros: *Problemi del Dopoguerra*, Migliaresi, Roma, 1944, págs. 36-40.

destinado a cesar espontáneamente y, por otra, no es prácticamente posible evitar.

\*

6) Pero, ¿por qué no es posible hacer frente a los crecientes gastos con entradas igualmente crecientes?

No podría afirmar que se pueda acusar a las entidades públicas de timidez en la imposición de los impuestos, o de negligencia al cobrarlos. Se tiene la impresión, por el contrario, que al menos en algunos países, se ha llegado demasiado lejos en esta dirección. Para multiplicar las fuentes de recaudación —se lamenta— se duplican los impuestos, para acrecentar su producido se exagera la elevación de sus alícuotas, y se exaspera su progresividad, a veces hasta el punto de hacerlas contraproducentes, creando, de todos modos, desequilibrios en perjuicio de las fuentes de más fácil averiguación, y recurriendo a menudo, en la imposibilidad de aplicar en forma racional los principios tributarios, a presunciones o procedimientos mecánicos, a veces irracionales, y a menudo excesivos, que obstaculizan la producción y el ahorro, y borrando toda confianza en la entidad fiscal, justifican todos los medios de resistencia de que hace uso el contribuyente.

\*

7) Debemos ya preguntarnos —creo— si el sistema financiero actual en los países occidentales, permite que las exigencias crecientes de las finanzas se adapten a la actual forma de organización económica. Se basa ésta, en manera esencial, en los tributos cobrados por las entidades públicas sobre los réditos de los productores, y preferiblemente, al menos en teoría, por medio de los impuestos directos.

Dicho sistema resultó apto para las condiciones de los tiempos en que surgió, cuando las exigencias de las entidades públicas podía satisfacerse con alícuotas moderadas de los impuestos o, en caso extremo, elevándolas, con carácter temporario, frente a contingencias extraordinarias. Pero cuando las alícuotas se elevan en forma permanente, el cobro de los impuestos provoca, por parte de los contribuyentes, dificultades y resistencia, causando oposiciones, pérdidas de tiempo y evasiones que hacen inadecuadas las entradas y además sobre todo en la forma teóricamente preferible de los impuestos directos —desaniman la producción.

Puede decirse que se trata de inconvenientes graves, pero en su mayor parte transitorios, que se verifican en la fase patológica del aumento de los precios. Pero quizás ¿no significa acaso, reconocer inapto el sistema, si juzgamos que el mismo no rinde justamente en los momentos en que se tendría mayor necesidad de su eficiencia? Debemos agregar además que dichas condiciones patológicas, se prolongan ya de tal manera, que se nos presenta difícil considerarlas como una faz transitoria.

Por otra parte, el que mire atentamente, puede percibir de que la insuficiencia del actual sistema financiero va provocando en la práctica

adaptaciones de distintas maneras justificadas, o no justificadas en absoluto que parecen profetizar una futura evolución.

\*

8) Las entradas normales de las entidades públicas, o provienen de la producción directa o consisten en las contribuciones requeridas a la producción privada.

La producción directa puede derivar del ejercicio de industrias en régimen de monopolio, de coparticipación o de competencia. Las industrias ejercidas en condiciones de coparticipación o de competencia frente a las industrias privadas que constituyen el "*demanio fiscal*", tienen ya un papel de pequeña importancia. Las industrias ejercidas en un régimen de monopolio pueden considerarse como fuentes de entradas a condición de que sean activas. En los tiempos modernos, el monopolio es, en este caso, considerado generalmente como un sistema particular de cobro de tributos, o cobro de tasas, cuando en general los precios equivalen a los costos; cobro de impuestos indirectos, si dejan un margen de ventaja para el fisco.

Los tributos sobre los cuales por lo tanto se basa en medida esencial el sistema financiero actual, pueden corresponder a: tasas, que representan el equivalente de los servicios públicos especiales, o sea divisibles e individualizados, apartados por las entidades públicas, y son pagadas cada vez que tales servicios son efectuados para cubrir el costo de los mismos; e impuestos, que representan el equivalente pagado en "*forfait*", de los servicios públicos generales e indivisibles, aportados por las entidades públicas.

Los impuestos pueden ser directos o indirectos según que sean calculados en relación a la renta percibida o en cambio a una presunta manifestación de la misma de más fácil verificación, como son los gastos de producción o de consumo. Los unos y los otros pueden ser cobrados por retención o por deducción del rédito que efectiva o presumiblemente ha percibido el contribuyente.

Teóricamente, puede parecer que lo que realmente importa es la fracción del rédito que el contribuyente está obligado a dar al Estado, mientras es indiferente el hecho de que el contribuyente debe pagar el mismo por medio de impuestos o bien de tasas, por medio de impuestos directos o bien indirectos, por deducción o bien por retención. Pero en la práctica las cosas son muy distintas?

A una tasa nos sometemos en general voluntariamente por cuanto ella corresponde a un servicio al cual, por lo menos en teoría, se podría renunciar. Las tasas por lo tanto causan un mínimo de resistencia. Los impuestos directos y los indirectos traen aparejados ambos la restricción de la producción y del consumo, pero los segundos, calculados en relación a los gastos, provocan en general la restricción en primer lugar de los consumos, sean o no productivos, y sólo por reflejo causan la restricción de la producción; mientras que los primeros, calculados en base al rédito, tienden a restringir directamente la producción, y sólo en forma refleja el consumo.

Además los primeros causan más resistencia que los segundos, porque para evitar un impuesto indirecto puede convenir renunciar a un gasto que debe hacerse, mientras que para evitar un impuesto directo no se puede renunciar a un rédito que hemos ya percibido.

No es tampoco indiferente para el contribuyente, el efectuar el pago de un impuesto directo por retención o por deducción, mucho menor en realidad es el sacrificio de no recibir una determinada suma que el de tener que privarse de la misma después de haberla recibido, como fruto legítimo del trabajo y del capital propios, así como para una madre es mucho menor el dolor de no tener un hijo que de perderlo después de haberlo tenido.

Otras ventajas del impuesto por retención son la eliminación de controversias y una dificultad de evasión mucho mayor.

Dichas ventajas llegan a su punto máximo cuando se trata de empleados públicos, puesto que para ellos la evasión es directamente imposible, mientras que el menor sacrificio del contribuyente no encuentra respuesta en el sacrificio mayor de los otros.

Al tratarse por el contrario de empleados privados, cuando la deducción viene efectuada a los empresarios y deducible a su vez ante el empleado, la evasión puede ser posible, aunque en la práctica es poco probable, puesto que presupone un acuerdo entre las dos partes, cuya realización no es fácil. Por otra parte, si el sacrificio del empleado es disminuído, el del empresario puede aumentar, en cuanto éste tenga la impresión, no del todo infundada, de que si dicha retención no existiese, él podría en la práctica pagar al empleado un sueldo bruto inferior al total que comprende el sueldo que le paga y la retención que paga a la entidad fiscal y, por lo tanto, la impresión de que dicha retención recae en parte sobre su rédito.

Cuando el sistema de la retención con deducción sucesiva es aplicado a un impuesto indirecto, exigiendo el pago del mismo al vendedor, que a su vez lo carga luego en cuenta al comprador, aún más fácil es la evasión, puesto que más fácil puede ser el acuerdo, en modo especial para gastos pequeños, entre dos contribuyentes ocasionales. De cualquier modo, dicha evasión resulta más difícil que en el caso en que el impuesto fuese pagado por el comprador. Por otra parte, en este caso, no hay distintos sacrificios para el comprador según que el impuesto sea deducido por él directamente o por retención por medio del vendedor.

La resistencia relativamente menor que el contribuyente presenta ante las tasas y los impuestos indirectos en comparación a la que presente ante los impuestos directos, y la menor posibilidad de evasión de los impuestos directos, en el caso en que sean cobrados por retención, más bien que por deducción, confiere a los mismos una mayor eficiencia desde el punto de vista fiscal, que contribuye a explicar su difusión en las dificultades financieras de la guerra y de la post-guerra.

Limitado, en su libertad de maniobrar contra la entidad fiscal, a un terreno cada vez más restringido, el empresario queda exasperado por la obligación que en ciertos países se le carga, de pagar el costo de los ser-

vicios sociales en pro de los trabajadores dependientes de él. El hecho de no atreverse a cargar el costo de dichos servicios sociales sobre las clases beneficiarias de los mismos, sugiere la idea de que éstas no tengan plena conciencia de la utilidad de dichos servicios y que haciéndose cargo de éstos, el Estado ha anticipado en realidad la evolución social, empujado por las competencias de los partidos políticos, sedientos de popularidad.

\*

9) El resultado de ello es una lucha a muerte entre el Fisco y el contribuyente. Si éste en realidad quisiera cumplir integralmente su deber, tendría a veces, según los mismos representantes del Fisco, que pagar más de lo que suma su mismo rédito, por lo cual es comprensible el hecho de que desaparezca en él cualquier escrúpulo de defraudar al erario, mientras el Fisco, para evitar interminables discusiones, está obligado a adoptar criterios de valuación toscos y draconianos, incapaces de adaptarse a la situación económica de los individuos en particular y a la evolución económica general, modificando y exasperando, y luego revisando y rectificando las determinaciones adoptadas, a veces adoptadas, contra cualquier signo elemental de justicia, con efecto retroactivo; en fin, creando en toda la vida económica, una incertidumbre perjudicial para la producción y que acongoja la tranquilidad de los ciudadanos.

Las preocupaciones fiscales, son hoy en día, para muchos contribuyentes, tales, que ellos se preguntan seriamente si no valdría más renunciar a la iniciativa y a la propiedad privadas y dejar al Estado la responsabilidad de la producción que hoy corresponde a los empresarios. No debemos olvidar que el paso de la economía privada al socialismo de Estado en la decadencia de los imperios de Roma y de Bizancio, si no fué determinado, por lo menos se apresuró, precisamente por la renuncia de parte de los contribuyentes sobrecargados por el Fisco, a la propiedad privada, prefiriendo éstos la condición de dependientes a la de productores o dueños.

Es apenas necesario agregar que cuando una empresa sea nacionalizada, el problema de la evasión de los impuestos para el Fisco no se presenta, puesto que la renta neta es en provecho del erario, por lo cual es natural que el Estado vea con buena cara, desde este punto de vista, la nacionalización.

La oportunidad de la nacionalización, naturalmente no puede depender sólo de la cuestión fiscal, sino que también de la naturaleza de las industrias; industrias con productos "standard", de mercado amplio, en el cual el factor artístico y el progreso técnico asumen poca importancia, son particularmente aptas para ser gestionadas por las entidades públicas, pero no debe olvidarse el peligro de que la insuficiencia del sistema fiscal empuje a la nacionalización, también en sectores de la actividad económica que son menos aptos, como en efecto aconteció durante los imperios Romano y Bizantino en decadencia.

\*

10) Un campo en el cual, sin dañar el impulso a la producción y al ahorro, podría darse mayor importancia a los criterios sociales, es el de la tasa, o impuesto, como quiera llamársele, a la sucesión. Veamos como:

Tasas de sucesión demasiado altas indudablemente desmoralizan el ahorro, puesto que la perspectiva de dejar sus propios bienes a quienes más prefieren, resulta seguramente grata para la mayoría de las personas, y constituye desde luego un estímulo para conservar y acrecentar el propio patrimonio.

Mas debemos preguntarnos si es verdaderamente necesario que dicha disponibilidad deba extenderse aún a la riqueza heredada o si no sería suficiente por el contrario para dicho fin, que ella fuese reconocida solamente para la riqueza fruto del propio ahorro.

La idea de hacer una distinción entre el patrimonio individual, del cual se pueda libremente disponer, y el familiar que debe ser mantenido, aunque no sea en su composición cualitativa originaria, por lo menos en su valor global, y por lo tanto, sustraído a la plena disponibilidad del individuo, no es ciertamente idea nueva. Esta se encontraba probablemente como base en la distinción de la primitiva sociedad romana, entre "*res nec mancipi*" y "*res mancipi*", es decir, entre las de que se podía disponer libremente y las que no podían ser disminuídas pero podíase sólo gozar su usufructo o cambiarlas con bienes rigurosamente equivalentes.

En aquellos tiempos en los cuales existía el sistema patriarcal y en que el matrimonio y la filiación eran considerados como deberes sociales, ejecutados según la voluntad del "*pater familias*", verificábase, en el sucederse de las generaciones de la misma familia, una continuidad que podía hacer extremadamente grato para el que ahorraba, el hecho de que su herencia se conservara en la familia a través de las generaciones. Hoy la situación es distinta: el heredero directo, a menudo, no es el hijo y, aún siéndolo, éste se casa con quien le agrada, y a menudo no tendrá hijos. En tales condiciones resulta difícil al "*de cuius*" prever cuál será el destino más allá del heredero directo, en el cuál él pone su confianza, de la riqueza acumulada por él. Por lo tanto, si el heredero directo, después de haber gozado de esta riqueza durante su vida, estuviese obligado luego a entregarla al Estado no debe creerse que el estímulo a ahorrar de parte del "*de cuius*" quedaría atenuado. Este resultaría, por el contrario, acentuado, puesto que él podría dejar en herencia un patrimonio solamente en el caso de que él mismo lo hubiese creado con su ahorro.

Teniendo como base este criterio, al terminar cada generación, el fisco debería dejar pasar libremente para la generación sucesiva la parte de riqueza de nueva formación, fruto del ahorro de la generación que desaparece, y recibir en caja, por el contrario, la parte del patrimonio que sea fruto del ahorro de la generación precedente y que la generación que desaparece había recibido a su vez como herencia<sup>6</sup>. No quiere decir esto

<sup>6</sup> Véanse los ya citados: *Problemi del Dopoguerra*, págs. 22, 23 y para los antecedentes de la propuesta que se deben a R. HUET (1853) y a E. RIGNANO (1901) y para mayores detalles sobre la misma, los artículos "*Sopra un criterio di discrimina-*

que la riqueza heredada sería recibida sólo en usufructo, como en los mayorazgos del antiguo régimen, lo cual obstaculizaría el comercio y por ende la producción. Dicha riqueza podría ser enajenada, pero poniendo en su lugar el equivalente respectivo, como, probablemente, acaecía originariamente para los "*res mancipi*" en la Roma primitiva.

En el caso de que el valor de adquisición de la moneda quedase constante, la separación del valor patrimonial de formación nueva, disponible según la voluntad del "*de cuius*", del de aquel heredado por él y que debe devolverse al erario, no presentaría dificultad. Las variaciones del poder de compra de la moneda complican ciertamente la operación, pero no la hacen imposible —se entiende con aproximación, que en esta materia puede ser suficiente.

Por otra parte, cuando la mayoría de las industrias hubieran sido nacionalizadas, gran parte del ahorro sería, con toda probabilidad, empleado en títulos públicos, lo que facilitaría la separación de las dos partes del patrimonio dejado por los "*de cuius*".

11) Si queremos deducir una conclusión de esta rápida visión de las dificultades financieras de los Estados contemporáneos, ésta es que también en este campo se encuentran en acción factores aptos para facilitar una progresiva socialización de las actividades económicas. Esto no puede sorprender a quien esté acostumbrado a ver en la moderna sociedad económica un organismo. Es en verdad, característica del organismo, el hecho de que existe una armonía en su estructura y en sus funciones, al mismo tiempo que en la evolución de éstas y de aquélla, de modo que las modificaciones que acontecen en algunas de sus partes o funciones están, más o menos estrechamente ligadas, a las que se verifican en otras.

\*

12) Deseo, en fin, dejar en claro un punto.

El hecho de reconocer que en la edad contemporánea va realizándose una evolución hacia la socialización de la producción, no quiere decir que se afirme que dicha evolución se cumple con el ritmo más adecuado. Puede haber quien piense que así sea, mientras otros pueden pensar que ésta se realiza con un ritmo demasiado lento, y que convendría acelerar; y otros, a su vez, que se desarrolla con un ritmo demasiado rápido, que sería bueno frenar. Por lo que respecta a los servicios sociales, yo he tenido ya la oportunidad de llamar la atención sobre indicios que harían pensar que el hecho de que el Estado se haya hecho cargo de los mismos haya sido, por lo menos en algunos países, prematuro, determinado por competencias políticas, más bien que reclamado por la conciencia de las clases interesadas.

Cualquiera que sea la rapidez de la evolución de un conjunto económico, hay siempre lugar para los moderados y para los radicales, para los conservadores y los progresistas, para los liberales y los socialistas, y es el equilibrio entre estas tendencias de donde puede resultar la justa medida del progreso.

---

*zione della imposte*" en "*Tempo económico*", Roma, 20 de enero de 1921; y "*Problemes financiers d'après guerre*" en "*Scientia*", junio-agosto de 1921.

## FINANZSCHWIERIGKEITEN UND OEKONOMISCHE ENTWICKLUNG

### Zusammenfassung

Der Verfasser, dazu eingeladen, die Ursachen des chronischen Defizits in den öffentlichen Bilanzen der Nachkriegszeit zu erklären, ist der Ansicht, dass es sich hier um ein allgemeines Phaenomen handelt, das nicht als Konsequenz von Korruption der Angestellten oder Verschwendung in der öffentlichen Verwaltung aufzufassen ist. Vielmehr liegt die wesentliche Ursache in der Erhöhung der öffentlichen Ausgaben, die nicht im richtigen Verhaeltnis zu den Einnahmen stehen, aus denen jene bestritten werden sollen.

Die Ursache dieser ununterbrochenen Spesenvermehrung ist die fortschreitende Einmischung des Staates in das oekonomische Leben und der Verfasser stellt sich zur Aufgabe, diese zu pruefen. Diese Spesen rühren von der erhöhten Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung her, sowie von der immer staerker werdenden Solidarität zwischen den verschiedenen staatlichen Stellen und dem Individuum; sie stammen her von der Gestaltung riesenhafter oekonomischer Einheiten, welche entweder gegeneinander arbeiten oder sich zusammenschliessen zwecks Marktbeherrschung, und schliesslich von der Vermehrung der sozialen Dienste durch die öffentliche Verwaltung. Diese fortschreitende Einmischung ist nichts neues; im Gegenteil, sie ist ein seit Menschengedenken aktives Phaenomen, welches ihren Ursprung hat in der Entwicklung der Technik und der Volkspsychologie; einerseits darf man sie nicht aufhalten, andererseits kann sie nicht vermieden werden.

Deshalb fragt sich der Verfasser, warum die zur Verfüegung stehenden Einnahmen den immer höher werdenden Spesen nicht entsprechen. Seine Erklärung ist, dass das heutige finanzielle System, das früher ausreichend war, den heutigen Verhaeltnissen nicht entspricht. Das System war sichehlich geeignet für Zeiten, in denen die öffentlichen Anforderungen durch einen verhaeltnismässig kleinen Teil der Steuer gedeckt werden konnten, oder, wenn absolut notwendig, bei vorübergehenden Schwierigkeiten, durch eine Erhöhung derselben. Wenn aber, wie es heutzutage notwendig ist, um die finanziellen Beduerfnisse des Staates zu decken, die proporzionellen Steuerbeiträge durchwegs auf einem hohen Niveau gehalten werden, dann bewirkt die Steuereintreibung Schwierigkeiten und verursacht zwischen den Steuerzahlern und dem Fiskus eine Spannung, welche die Erträgnisse unzureichend macht und gleichzeitig die Produktion entmutigt. Andererseits macht die Unzulänglichkeit des heutigen Finanzsystems in der Praxis Anpassungen an die augenblickliche Lage notwendig, die daraut hinweisen, dass die zukuenftige Entwicklung sich in der Richtung einer fortschreitenden Sozialisierung der oekonomischen Tätigkeiten bewegt. Es ist abzuwarten, ob in der Praxis diese Evolution den richtigen Rhythmus hat, oder ob er zu langsam oder zu schnell ist.

## LES DIFFICULTES FINANCIERES ET L'EVOLUTION ECONOMIQUE

### Résumé

L'auteur a été invité d'expliquer les causes du déficit chronique des Bilans Publics pendant les temps d'après-guerre et il nous montre qu'il s'agit d'un phénomène général qui ne se laisse pas suffisamment expliquer par la corruption des employés ou par le gaspillage des Fonds Publics. Au contraire, il insiste qu'il faut chercher sa cause dans l'augmentation constante des frais publics et le manque de revenus pour y faire face.

La cause principale de cette augmentation de frais est l'intervention progressive n'ést pas de nouvelle date; au contraire, elle constitue un phénomène en action depuis dits frais proviennent de l'augmentation de l'efficacité des Administrations Publiques; de la solidarité toujours croissante entre les différents secteurs de l'Etat et l'individu; de la formation d'unités économiques gigantesques qui ou bien luttent entre elles ou bien joignent leurs forces pour dominer le marché et, finalement, par l'augmentation,

de la part des Administrations Publiques, des services sociaux. Une telle intervention n'est pas de nouvelle date; au contraire, elle constitui un phénomène en action depuis les époques les plus éloignées dont la base est le développement de la technique et de la psychologie des masses, qu'on ne doit point arreter et qui es d'ailleurs inevitable.

Alors, l'auteur se demande pourquoi les moyens disponibles sont insuffisants pour faire face a cette augmentation toujours croissante et il arrive à la conclusion que le système financier actuel, tout en donnant de bons résultats dans le passé, manque de valeur à l'heure actuelle. Il avait certainement ses avantages dans le temps ou les exigences de l'administration publique pouvaient être satisfaites par une partie relativement modeste des impôts lesquels, en outre, pourraient être augmentés si c'était nécessaire, d'une façon passagère. Mais si, au contraire, et comme nous l'éprouvons maintenant, il faut, pour couvrir les exigence financières de l'Etat, maintenir les contributions proportionnelles constamment sur un niveau assez élevé, alors l'encaissement des impôts se réalise avec certaines difficultés et, en outre, crée une tension entre les individus et le Fisc qui diminue le revenu et décourage la production. D'autre part, la manque d'efficacité du système financier actuel exige, dans la pratique, certaines adaptations qui indiquent une tendance vrs la socialisation progressive des activités économiques. Reste à voir dans la pratique si cette évolution a un rythme adapté a l'heure actuelle ou si ce rythme est soit trop lent, soit trop rapide.

## FINANCIAL DIFFICULTIES AND ECONOMIC DEVELOPMENT

### Summary

The author has been invited to give some explanation of the reasons for the chonical deficit in Public Accounts during the present postwar-time and tries to show that we are dealing with a general problem which cannot merely be explained either as a consequence of corruption of employees or as the effect of the wasting of Public Funds. On the contrary, its cause has only to be sought in the increase of public expenses and the shortage in public income to cope with them. The ever-increasing intervention of the State in Economic Life is the main cause of the ever-higher increase in expenses and the purpose of the author is to analyse this problem. The respective expenses are originated by the higher efficiency of Public Administrations, by the increasing solidarity between the various sectors of the State and the individual, as well as by the formation of huge economic entities, fighting each other or joining their forces in orden to dominate the market and, finally, by an increase of the Public Administrations' social aid. Such a progressive intervention is nothing new. It is a phenomenon ever on the move and which can be observed from times immemorial, originated by the development of both technique and psychology of the masses and which should neither be stopped nor can be avoided.

Therefore, the author wonders, why the available income proves more and more inadequate to the ever-increasing expenses and he points out that the actual financial system, though of use in the past, has become obsolete. The system proved useful in times when public expenses could be covered by a proportionally modest part of the taxes which, moreover and in case of need, could be increased temporarily. However, if, as is now the case, the current financial requirements of the State can only be met by maintaining the permanent contributions continuously on a relatively high level, then the collection of taxes may experience difficulties and create a certain tension between the taxpayers and the Fisc, which makes the income inadequate and discourages production. On the other hand, the deficiency of the present financial system asks at certain mowements for certain adaptations and the general trend seems to be towards a progressive socialisation of economic activities. It remains, however, to be seen whether in practice the actual rhythm is the right one or whether it is either too slow or too fast.

## DIFFICOLTA' FINANZIARIE ED EVOLUZIONE ECONOMICA

### Riassunto

L'A., chiamato a spiegare il disavanzo cronico dei pubblici bilanci nell'attuale dopo guerra, rileva che si tratta di un fenomeno generale che non può spiegarsi adeguatamente con la corruzione degli impiegati o con gli sperperi delle pubbliche amministrazioni. Esso invece è dovuto essenzialmente all'incremento delle pubbliche spese e all'insufficienza delle entrate a fronteggiarle.

Le crescenti spese sono dovute al progressivo intervento dello Stato nella vita economica, di cui l'A. esamina le cause. Derivano queste dall'accresciuta efficienza della pubblica amministrazione, dall'accresciuta solidarietà tra le varie parti dello Stato e tra i singoli individui, dal formarsi di gigantesche unità economiche che lottano o si accordano tra loro per il dominio del mercato, dall'assunzione da parte degli enti pubblici dei servizi sociali. Tale progressivo intervento non è di oggi soltanto; esso costituisce anzi un fenomeno in atto da tempo immemorabile, che ha radice nell'evoluzione della tecnica e nella psicologia della popolazione e che, da un lato, non è destinato a cessare, e, dall'altro, non è praticamente impossibile evitare.

L'A. si domanda quindi perchè alle crescenti spese risultino inadeguate le entrate disponibili. Egli mostra come l'attuale sistema finanziario, rispondente in passato, risulti oggi inadeguato. Esso era invero rispondente quando le esigenze degli enti pubblici si potevano soddisfare con un'aliquota moderata delle imposte o tutt'al più innalzandole di fronte a contingenze temporanee; ma se, come è necessario per soddisfare le odierne esigenze dell'erario, le aliquote vengono mantenute in modo permanente ad alti livelli, la riscossione dell'imposte suscita difficoltà e determina fra contribuenti e fisco una tensione che rende il gettito inadeguato e per giunta scoraggia la produzione. D'altra parte l'insufficienza dell'attuale sistema finanziario viene provocando in pratica adattamenti che sembrano premonitori di una evoluzione futura verso una progressiva socializzazione delle attività economiche. Resta da discutere se in pratica tale evoluzione si compia col ritmo più opportuno o avvenga invece troppo lentamente o al contrario in maniera troppo affrettata.