

Adolfo Wagner (1835-1917)

José Ramón Álvarez-Rendueles*

1. Adolfo Wagner fue uno de los economistas y hacendistas más destacados de la Alemania de la segunda mitad del siglo XIX. Su nacimiento tuvo lugar hace 175 años en la ciudad alemana de Erlangen y ello nos proporciona una ocasión para rememorar su obra. De entre los hacendistas alemanes de su tiempo fue el que más empeño puso en construir la disciplina de la Hacienda Pública en el marco de la Economía Política de entonces, como puede deducirse de su obra. Su influencia fue notable durante varias décadas. En un libro que tanto me ayudó cuando comenzaba mi carrera académica, en los años sesenta, el Tratado de Finanzas de W. Gerloff y F. Neumark, traducido al castellano por aquel entonces, era Wagner el autor más citado por los distintos colaboradores que intervinieron en su elaboración.

Wagner comenzó sus trabajos en el campo de la economía monetaria y bancaria, pero sus contribuciones más recordadas y reconocidas son las que realizó en torno a los impuestos y gastos públicos, a partir de la revisión de la obra de Karl H. Rau, también nacido en Erlangen. Aunque Rau había comenzado sus escritos influenciado por la tradición mercantilista y el proteccionismo, modificó su pensamiento a medida que fue profundizando en las obras de Adam Smith y David Ricardo y acabó defendiendo la libertad de comercio. Su "Lehrbuch der Politischen Ökonomie" (1826-37) fue un manual profusamente utilizado en las universidades alemanas de la primera mitad del siglo XIX y comprendía, sin duda influido por Smith, tres volúmenes dedicados a la teoría, la política económica y la hacienda pública.

Como tantos profesores alemanes de aquella época, Wagner quiso influir en la actividad política y en 1872, junto con otros economistas famosos, fundó la "Verein für Sozial-

politik". Partidario de la intervención del Estado en la vida económica, siguiendo la tradición germana que arranca del Cameralismo, fue miembro del Partido Social Cristiano de A. Stocker y llegó a ser Vicepresidente del mismo. En los años ochenta fue elegido miembro de la Cámara Baja de la Dieta prusiana y unos años antes de su muerte fue nombrado miembro vitalicio de la Cámara Alta. Wagner fue lo que entonces se llamó un "socialista académico". Su obra tuvo gran influencia en el nuevo Imperio alemán surgido en 1871. Olvidado en los años de la República de Weimar, cuando Hitler llegó al poder se le consideró por algunos como uno de los precursores del Nacionalsocialismo, algo que a mi juicio resulta exagerado.

2. Adolf Heinrich Gotthilf Wagner estudió Economía y Derecho en Heidelberg y Gotinga. A partir de 1858 desarrolló una dilatada actividad de profesor universitario: explicó Economía en Viena y otras Universidades hasta que fue nombrado Catedrático de Economía Política de la Universidad de Berlín en 1871, cátedra en la que permaneció hasta su muerte en 1917.

Salvo un par de artículos aparecidos en la revista inglesa Quarterly Journal of Economics, la obra científica de Wagner se publicó lógicamente en alemán. En inglés se encuentran trozos de su obra en el libro de Charles J. Bullock "Selected Readings in Public Finance" (1924) y en "Classics in the Theory of Public Finance" (1958), de la que fueron editores Richard A. Musgrave y Alan T. Peacock. Las publicaciones de Wagner pueden agruparse en cuatro áreas que, siguiendo un orden cronológico, son: escritos sobre banca y dinero, el gran tratado sobre hacienda pública, su libro sobre los principios de la economía política y, por último, varias aportaciones en el campo de la economía aplicada referidas a Alemania.

* Catedrático de Hacienda Pública.

En el campo de la hacienda pública deben destacarse dos grandes aportaciones: su “ley” del crecimiento del gasto público y la atribución de un fin “sociopolítico” o de “bienestar social” (de ambas formas ha sido traducido al inglés la expresión “sozialpolitische”) a los impuestos, además de la finalidad puramente recaudatoria. En las líneas que siguen haré una consideración sobre estas dos cuestiones, aunque aludiré previamente a lo que pensaba Wagner sobre la actividad bancaria y el dinero, y a la evolución que experimentaron sus ideas en esta materia

3. Como se ha indicado, Wagner comenzó sus trabajos de investigación en el campo monetario, atraído por la abundante literatura aparecida a mediados del siglo XIX en torno a la actividad bancaria y su regulación, la emisión de dinero y los bancos centrales. Dos fueron sus publicaciones principales a este respecto. En primer lugar, su tesis doctoral, titulada “Beiträge zur Lehre von den Banken” (1857). En segundo lugar, su obra “Die Geld und Credittheorie der Peel’schen Bankacte” (1862), influido por la amplia discusión surgida tras la Ley bancaria de R. Peel en Inglaterra en 1844.

A partir de los años veinte del siglo XIX, el pensamiento monetario se repartía en dos escuelas. Los representantes de la llamada “escuela monetaria” (“currency school”) creían que la política monetaria debía estar gobernada por reglas. Quienes se agrupaban en la “escuela bancaria” (“banking school”) pensaban que debía otorgarse discrecionalidad a las autoridades monetarias para actuar según las circunstancias. Se discutía, además, si debía existir un banco central o no: la “free banking school” no encontraba necesaria la institución del banco central, un tema que volvió a surgir en la literatura especializada en los años ochenta del pasado siglo XX.

Wagner defendió en sus escritos los principios de la escuela bancaria y de la banca libre. Así, en su tesis doctoral señaló que los bancos debían crearse sin impedimentos legales especiales, ya que la actividad bancaria era similar a cualquier otra actividad industrial. A su juicio, los bancos debían tener activos distintos del oro como respaldo de la emisión de billetes, ya que ello resultaría más barato y contribuiría mejor a la estabilidad del valor del dinero, aunque también creía que, como la oferta era más “fuerte” que la demanda en el campo monetario, a la larga el valor de cambio del dinero tendería a decrecer, algo que criticó, entre otros, Von Mises. Por último, Wagner era contrario a otorgar el privilegio de emisión a determinados bancos, ya que los privilegios provocaban actuaciones abusivas de los gobiernos, induciendo a los bancos a reducir los tipos de interés y a invertir en exceso en deuda pública.

Las aportaciones de Wagner en materia monetaria y bancaria no fueron tan destacadas como las que realizó

en el campo de la hacienda pública. La evolución de su pensamiento fue quizás lo más notable, una evolución que acercó su postura a lo que cabía esperar de un socialista de Estado como él, ya que su defensa de los principios de la escuela bancaria y de la “free banking” contrastaban claramente con lo que pensaba sobre el papel del Estado en la vida económica.

4. A partir de 1871, Wagner fue publicando, en cuatro extensos volúmenes, su “Finanzwissenschaft” (“Hacienda Pública”), obra pensada inicialmente como una revisión del famoso “Lehrbuch” de K. Rau, como ya se ha indicado. En 1876, apareció otra obra principal del economista alemán, sus Principios de Economía (“Grundlegung der politische Oekonomie”), en dos volúmenes utilizada básicamente en la enseñanza, a la que tan activamente se dedicó, especialmente en la Universidad de Berlín, en la que tuvo su cátedra durante casi medio siglo. En 1907 se publicó su último manual, “Teoretische Sozialökonomik” (“Economía Social Teórica”), también en dos volúmenes.

A continuación, comentaré las dos aportaciones que más resonancia han tenido en el campo de la hacienda pública: su “ley” del crecimiento del gasto público y su teoría política de la imposición.

En las tres obras que se acaban de mencionar se habla de esta “ley”, denominación utilizada por Wagner (“gesetz”) y así la llamó en la contribución que preparó para el “Diccionario de Ciencias Estatales” (1911): “Das Gesetz der Zunehmenden Staatstätigkeit”.

La mayor parte de los manuales de hacienda pública del siglo XX contienen alguna alusión a esta proposición del eminente economista alemán. Y cuando la teoría del gasto público comenzó a tener mayor peso en el contenido de los libros de hacienda, a partir de los años cincuenta del pasado siglo, el interés por la famosa “ley” creció y originó bastantes aportaciones, sobre todo empíricas, en torno al crecimiento del gasto público y sus causas. La obra de A.T. Peacock y J. Wiseman “The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom” (1961) es, sin duda, la más representativa.

Wagner planteó su “ley” a partir de observaciones empíricas y comparaciones históricas entre diferentes países. Así expresaba su proposición el economista alemán “...en la mayor parte de las naciones progresivas se observa un aumento regular de las funciones de los gobiernos centrales y locales. Fenómeno que se manifiesta tanto en su aspecto extensivo como intensivo. El Estado y los entes políticos subordinados asumen continuamente nuevas funciones y realizan con mayor perfección sus cometidos. De esta suerte las autoridades públicas satisfacen en grado

creciente y de manera más completa las necesidades económicas de la población”.

Tres eran los tipos de gasto llamados a cobrar protagonismo y ocasionar así ese crecimiento ya observado, y que iba a continuar en el futuro: los gastos públicos derivados del desarrollo económico, una mayor actividad de las empresas públicas, y la provisión pública de bienes económicos y sociales. Detrás de todo ello estaba evidentemente una visión de la función del sector público claramente intervencionista en la economía.

Está claro que la “ley” de Wagner se ha cumplido a lo largo del siglo XX. Y, probablemente, con resultados superiores a los que el economista alemán pensó. Durante el siglo pasado, el gasto público saltó de representar poco más del 5 por ciento del PIB a comienzos del mismo, hasta alcanzar un 40/50 por ciento en la mayoría de los países desarrollados. Pero, aparte de su carácter valorativo, la explicación que Wagner nos ofreció de la evolución del gasto público y los argumentos en los que se basó no permiten considerar esta “ley” como una proposición positiva sobre el comportamiento del gasto. Más bien lo que Wagner alumbró fue un pronóstico a largo plazo, y de ahí las comillas con las que se ha recogido en la literatura hacendística la famosa proposición del economista alemán. Y un pronóstico planteado desde una posición claramente favorable a una presencia fuerte del Estado en la vida económica, algo que como se ha visto en las últimas décadas resulta discutible y de dudosa eficiencia en términos económicos.

5. La segunda contribución de Adolfo Wagner, que quiero destacar aquí, pertenece al campo de la teoría de la imposición, a los principios en los que debe basarse el reparto de los tributos entre los ciudadanos de una nación.

Para Wagner, los impuestos deben servir a dos finalidades: la recaudatoria y la “sociopolítica” o de “bienestar social” (“sozialpolitische”). Así lo dice el hacendista alemán en su tratado de hacienda pública: “Además del fin inmediato “puramente financiero” de la imposición, es posible distinguir una segunda finalidad, que pertenece al campo de la política social. La imposición puede pasar a ser un factor regulador de la renta nacional y la riqueza, en términos generales, mediante la modificación de la distribución originada por la libre competencia...”. En opinión de Wagner, si el orden social no es justo, los impuestos deben utilizarse para “provocar una distribución de la riqueza diferente de la que resulta del funcionamiento de la libre competencia”

Como consecuencia de este principio, Wagner señala que deben eximirse del pago de impuestos a las rentas más bajas y que los rendimientos procedentes de la tierra y de la inversión deben gravarse en mayor medida que las

rentas del trabajo, lo que requerirá una progresividad en la tributación de los individuos.

Wagner defendía la progresividad del impuesto sobre la renta años después de que J. S. Mill hiciera lo mismo en relación con el impuesto sobre las herencias en “Principios de Economía política” (1848), en aras a otorgar un trato igual a los contribuyentes sobre la base de incurrir en un sacrificio igual al satisfacer la factura tributaria. Posteriormente, las teorías del sacrificio y la aportación de Edgeworth acabarían por otorgar fundamento a la progresividad desde los principios del marginalismo.

Aunque Seligman y otros hacendistas se opusieron al planteamiento de Wagner, la imposición progresiva se generalizó en el tratamiento de la renta de las personas físicas en los países desarrollados, en especial después de la Segunda Guerra Mundial. A partir de los años setenta, los altos tipos impositivos y los efectos ocasionados en materia de asignación de los recursos hicieron surgir propuestas de moderación de la progresividad (teorías de la imposición óptima), lo que se aplicó en la mayoría de los sistemas fiscales unas décadas después.

Nuevamente se nos muestra el hacendista que defiende una actuación importante del Estado en la vida económica. Es obvio que los impuestos no tienen hoy una finalidad puramente recaudatoria, como también ocurría en tiempos de Wagner, en el que ya contaban con larga historia los derechos de aduana, por ejemplo, o los impuestos sobre bienes de lujo y sobre consumos específicos, que se aplicaban con fines no meramente fiscales. No obstante, el haber incorporado a los principios de la imposición esta visión de la equidad en el reparto de los tributos ha sido una contribución que permanece vigente en nuestros días.

6. Wagner fue el primer hacendista alemán que trató de construir la hacienda pública en el marco de la ciencia económica. Se dedicó activamente a la enseñanza y escribió manuales que fueron importantes y de gran utilidad en su tiempo. Aunque su importancia en la literatura de la hacienda pública ha ido disminuyendo en las últimas décadas, realizó aportaciones pioneras en su tiempo y su labor científica merece ser recordada a los 175 años de su nacimiento.

Wagner fue un teórico de la economía y de la hacienda pública que trató de influir en la evolución de su país. Muy crítico con el liberalismo, no solo defendió en sus escritos el papel activo del Estado en la vida económica, sino que trató de aplicarlo participando en la vida política, como diputado primero, en los años iniciales del Imperio alemán, y como senador vitalicio, después.