

65 pef 41

DE DARBIE 121

Santiago, 31 de mayo de 1965

NATURALEZA Y FINALIDAD DE LA CIENCIA FINANCIERA. SU POSICION Y SUS
RELACIONES CON OTRAS CIENCIAS.*

* Tomado de Tratado de Finanzas por Wilhelm Gerloff y Fritz Neumark (Tomo I)
Solicitado por el señor Enrique Sierra, Cátedra de Política Económica,
Curso Básico de Planificación.

§ 15. El sujeto de la economía financiera pública

1. Como sujeto de la actividad económico-financiera pública aparece, en primer lugar, la entidad pública que ejerce la economía financiera. Las entidades de las cuales se ocupa la ciencia financiera se caracterizan porque tienen base territorial, es decir que su actividad está limitada al ámbito de un territorio donde deben cumplir cometido de interés público, están provistas de recursos originarios (Estado) o derivados (comunales) adecuados a su misión. La pregunta de cuáles son sus límites ha tenido respuestas diferentes en el curso de los tiempos. Varias teorías que pertenecen a la teoría general del Estado, como la del Estado-provisión, del Estado de derecho, del Estado social, etc., tratan de contestar a esta pregunta, tras de la que se oculta otra: de por qué y en qué medida las entidades públicas, y particularmente el Estado, tienen derecho de imponer sacrificios a los individuos y a la colectividad. Llegamos así a un problema básico de las finanzas.

La pregunta sobre cuál es el sujeto de la economía financiera pública propiamente dicha es respecto de su misma naturaleza, el cual, sin embargo, sólo puede ser correctamente contestado y comprendido si los actos psíquicos que fundamentan los procesos económico-financieros públicos se interpretan acertadamente. Esta consideración subjetiva puede tomar diferentes caminos de esclarecimiento, sobre los que todavía se discrepa.

a) En el concepto histórico o histórico-psicológico el Estado y, por consiguiente también su economía, son una necesidad histórica fundada en la naturaleza del hombre, el resultado de un proceso natural y no arbitrario. Generalmente se relaciona con esta teoría el concepto orgánico que considera al Estado, a la economía financiera pública, al derecho y a muchas otras instituciones como un organismo, cuya naturaleza no puede ser aclarada con sus elementos constitutivos, es decir los individuos.

La deficiencia de la teoría orgánica de Estado y de la economía reside en el hecho de que no ofrece una explicación satisfactoria de la naturaleza del organismo. Pero puesto que la teoría orgánica no se relaciona necesariamente con el concepto histórico-psicológico, conserva éste su importancia para la explicación de la economía financiera pública.

Según la doctrina predominante hay que entender la naturaleza de la economía financiera pública desde el punto de vista de la necesidad de la existencia del Estado y de la economía pública para la vida colectiva, hallando su justificación en el sistema, formado por evolución histórica de las economías colectivas obligatorias. El sujeto de la economía financiera pública es la unidad colectiva de los miembros de entidades públicas, la que, como fenómeno "orgánico" superindividual, es un sujeto económico especial, cuya actividad económica se distingue esencialmente de la economía individual. M. v. Heckel y De Viti de Marco han tratado de dar a esta teoría, a la que se inclina también Ad. Wagner, su nueva exteriorización a la que se aproximan también V. Tangorra y R. Murray. Principal es, en este concepto, el examen colectivista del proceso económico financiero. Las necesidades colectivas y su satisfacción demandan sacrificios; las necesidades financieras y su satisfacción encuentran en una valoración colectiva justificación y fundamento.

b) A la interpretación histórico-orgánica se opone la individualista o del derecho natural. Según ella no hay relación de recíproca dependencia orgánica entre los miembros de entidades públicas. Estas entidades son conjuntos, compuestos de individuos libres cual átomos iguales. El fin de la vida se cumple en el individuo. Todas las formas de la vida social, la familia, el Estado, la economía pública, etc., son sólo medios para alcanzar los fines de los individuos que las componen. En consecuencia son también esas personas y no sus colectividades económicas los verdaderos sujetos de la economía financiera pública. Las necesidades públicas se consideran como necesidades individuales que se atienden de la mejor manera por la actividad pública. Conforme a esta idea es también individualista la estimación de los servicios públicos y de las cargas de la economía financiera pública. La medida de los servicios públicos y la distribución de las cargas públicas se atenderían únicamente a los intereses individuales.

Aunque esta teoría siempre tuvo partidarios en la literatura especializada, muy pocos fueron verdaderamente consecuentes. Es verdad que F. Bastiat, N. M. Senior, A. Thiers, etc. (comp. los teóricos mencionados en §. 9) sostienen el individualismo en la economía financiera, pero no fundan sobre él un sistema financiero. De entre los antiguos partidarios

de esta tendencia, sólo R. Gandillot (Principes de la Science des Finances, París, 1875) trató de desarrollar sistemáticamente esa teoría. El nuevo individualismo en la ciencia financiera parte de E. Sax, quien, en general, reduce los fenómenos económico-financieros públicos a los propios de la economía privada y por tanto debe tener al individuo como el verdadero sujeto de la actividad económico-financiera pública. Pero en sus deducciones de política financiera no permanece fiel a su doctrina. Representantes rigurosamente consecuentes de la teoría financiera individualista son, en cambio, con argumentos notables, K. Wicksell y E. Lindahl.

c) Según una tercera interpretación, llamada realista, el Estado y su economía son una relación de poderes. Relaciones de poderes determinan su constitución y desaparición. Según esta teoría aunque el Estado derive tal vez de la familia patriarcal o aunque sea cierto que varios Estados nacieron de tratados, la fuerza es factor esencial en toda formación de Estado. Tanto el Estado patriarcal como el Estado contractual son o llegan a ser una relación de fuerzas. La fuerza organizada es siempre más poderosa que la no organizada. El reconocimiento y la tolerancia de la fuerza, la incapacidad o la falta de voluntad de resistir fundan y conservan la relación de fuerzas. Esta se reviste de formas legales. Así el hecho de la relación de fuerzas se disimula, pero de ninguna manera se suprime. Transformaciones y cambios se realizan con violación del derecho o con reforma y modificación de la legislación mediante el empleo de medios políticos, conforme al desplazamiento de las fuerzas. Si el Estado es una relación de poderes, de este hecho resulta el fin del Estado: conservar y desarrollar la relación de fuerzas que rige en favor de ciertos grupos. Eso se manifiesta, desde luego, también en la economía financiera pública, sobre todo en la distribución de las cargas públicas y en la inversión de los recursos públicos.

La teoría del poder como ciencia política es, como se sabe, muy vieja. Marx, Engels y Lessalle le dieron nueva forma, aplicándola a la economía. Teóricos marxistas introdujeron más tarde esta teoría también en la ciencia financiera. Según ella, el sujeto de la actividad económico-financiera pública es la persona que ostenta el poder del Estado (C.A. Conigliani), o la clase dominante (A. Loria), o la llamada "élite" (comp. supra § 9,8).

2. Las teorías que acabamos de bosquejar son del tipo individualista o bien del tipo colectivista. También la teoría del poder tiene rasgos individualistas. Empero los intentos de interpretar el Estado y la economía por una teoría individualista, en nuestra opinión, siempre han fracasado, frente al hecho de que la unidad colectiva en su existencia y actividad no puede ser exhaustivamente interpretada por la existencia de elementos individuales.

Todas estas tentativas son tan insuficientes como si se quisiera explicar totalmente la naturaleza del individuo sólo por la existencia de las células. Los fenómenos de la economía financiera pública y por consiguiente su sujeto, exigen, a nuestro parecer, una interpretación universalista que (según la teoría aristotélica) partiendo del todo, en este caso del Estado, como ente superior, demuestra las relaciones con las partes (los individuos). Dicho esto sin negar la importancia de otras teorías. Aunque éstas no precisaron la actividad económico-financiera pública en sus múltiples matices, sin embargo ejercieron sobre ella durante los últimos ciento cincuenta años grande influencia. Se manifestará asimismo en el futuro, pues estas teorías son a menudo más teleologías con proyecciones de futuro, que intentos de explicación de la esencia del Estado.

§ 16. El dominio de la economía financiera pública

1. La ciencia financiera es parte de la ciencia de la economía pública; es ciencia de la economía financiera. Tiene por objeto la economía financiera de entidades públicas. La economía financiera pública es, pues - cabe insistir, - una parte de la economía pública.

a) Su tarea es proporcionar y suministrar de manera especial y propia sólo de la economía pública, los medios monetarios que ésta requiere para realizar sus fines.

b) Además y cada vez en mayor medida tiene la tarea de emplear también, para la realización de otros fines públicos, medios propios para satisfacer las necesidades monetarias públicas (impuestos, empréstitos, etc.). Por consiguiente los impuestos y empréstitos no son sólo recursos para satisfacer las necesidades financieras, sino que pueden ser también instrumentos eficaces de política económica y particularmente de política coyuntural.

/Sin embargo

Sin embargo se deforman los hechos de manera que ya no tiene relación alguna con la realidad, si como Lerner se afirma que el fin de los impuestos y empréstitos no es (inclusive no es "jamás") suministro de recursos, sino tan sólo limitar las disponibilidades privadas de dinero (A.P. Lerner The Economics of Control, 1946, cap. 25, "Functional Finance").

Crear la armonía entre las necesidades y su satisfacción, ponerlas y conservarlas en equilibrio, es el contenido propiamente dicho de la economía financiera pública. Ya que la clase y el volumen de las necesidades públicas se dan generalmente por sabidos, queda a la "satisfacción" la tarea esencial, aunque alguna intervención en cuanto a la calidad y cantidad de ninguna manera queda excluida de la competencia de la actividad económico-financiera. Satisfacer necesidades significa proporcionar recursos. En cambio, no es tarea de la economía financiera pública determinar el destino de los recursos. Porque en general, y más aún, en particular, la medida y el fin del empleo de los recursos están fuera de la acción de la economía financiera pública y, por otra parte la mayoría de estos recursos se invierten en las diversas ramas de la administración desde el punto de vista de la economía privada. Satisfacer de la manera más económica posible las necesidades y realizar los fines públicos reconocidos por el Estado, es desde luego tarea de la administración pública.

El suministro de recursos es, originalmente, propia y verdadera tarea de la economía financiera. Como ya se dijo, cada vez se ha recurrido a destinar medios financieros y proporcionar recursos, no para satisfacer necesidades monetarias públicas, sino para realizar otros variados fines de la política económica y social. Por ejemplo se imponen gravámenes y contraen empréstitos para encauzar la superabundancia de dinero, o se crean tasas, derechos de aduana e impuestos suntuarios, no para lograr grandes ingresos, sino para limitar, y si es posible, suprimir los actos a ellos sujetos.

Las medidas de la economía financiera pública persiguen así fines fiscales y no fiscales o, para decirlo de otro modo - y será preferible - son medidas de política financiera o de ordenamiento político, es decir medios financieros o de orden político-económico y político-social. Desde luego con una misma medida se puede lograr, y se consigue a menudo, tanto el fin de política financiera como de orden económico y social. En cada caso se

/presenta entonces

presenta entonces sólo la cuestión de cuál es el fin principal y en qué medida hay que conformarse, respecto de los demás.

El empleo de recursos de la economía financiera para fines político-reguladores fué ya discutido y recomendado, en principio, durante el desarrollo de la economía tributaria y de la economía crediticia pública, por autores cameralistas y mercantilistas, y también ensayado por el Estado administrativo cameralista. Inclusive A. Smith, adversario de las intervenciones del Estado en el proceso económico, preconiza ocasionalmente la imposición como medio de política económica (Lib. V, cap. II, parte 2^a).

Las medidas político financieras propiamente dichas de la economía financiera pública conciernen: 1° al suministro de recursos; 2° a la administración y disposición de los recursos; y 3° su inversión. No solamente la economía pública sino cada economía comprende estas esferas de actividad.

Con el desarrollo económico progresivo, estas actividades diversas se transforman en motivos de economías especiales; comienza la división de funciones. La economía que se ocupa del suministro de recursos se llama economía de producción (Erwerbswirtschaft). La del empleo de los recursos se llama economía de gastos o de consumo (Aufwandswirtschaft o Verbrauchswirtschaft). Las actividades económicas que relacionan en cierto sentido las economías de producción y la de gastos no tienen nombre particular. Se puede denominarlas economía de administración (Haushaltswirtschaft).

2. La economía pública de administración. La economía de administración tiene la tarea de disponer del patrimonio y de los ingresos del sujeto económico, de recaudar los recursos aportados por la economía de producción y de decidir su empleo, dirigiendo una parte a la economía de consumo y otra al destino económico-productivo. Crear el equilibrio temporal entre las necesidades y la obtención de bienes es tarea de la economía de administración. Debe prever en lo posible futuros cambios en la configuración de las necesidades, tanto en la economía de producción como en la economía de gastos y tratar de preverlos. Pero también debe ser capaz de tomar en cuenta imprevistos cambios en las necesidades.

En economías pequeñas, tanto privadas como públicas, estas tareas son mínimas e inclusive puede ocurrir que el sujeto económico (obrero, empleado, etc.) ni las perciba. Ello se explica, entre otras razones, por el hecho de que en tiempos de estabilidad económica, la dirección de la economía doméstica toma la típica forma tradicional. La economía de administración no aparece aquí independizada; al igual que estos tres sectores económicos, las economías de administración, de producción y de consumo, en general se invaden recíprocamente. Con todo cada uno da lugar a actividades económicas de índole especial y a procesos económicos completamente diferentes. En las grandes economías de entidades públicas, las actividades designadas como economía de administración, forman el centro de la conducción económica.

Por el abandono de la tímida limitación de la actividad del Estado liberal y el paso a la extensión apenas cohibida de la actividad del Estado "demifúrgico" (M.P. Reuter), el dominio de la economía de administración se ha expedido de manera extraordinaria. Es no solamente una parte del presupuesto nacional, sino, en gran medida, factor de su estructuración. Los grandes y difíciles problemas financieros del presente son tareas de la economía de administración.

La economía de administración ejerce influencia decisiva sobre el volumen y tendencia de las economías de consumo y producción; asimismo en la dirección de las economías privadas. La teoría del orden de la economía financiera y de la satisfacción de las necesidades públicas son dominios principales de la ciencia de la economía pública de administración.

3. La economía pública de producción. La economía de administración, a la que la economía de gastos públicos impone tareas, está basada en la economía de producción, pues, como cada economía, precisa la economía de administración disponer de recursos para cubrir las necesidades de la economía del consumo, ciertas necesidades de la economía de producción y aun de la economía de administración misma. Estos recursos necesitan, a fin de que la economía de administración pueda cumplir su misión, de complementos y renovación permanentes. Esta es tarea de la economía de producción y a ella incumbe el suministro de recursos.

Los recursos que la economía de producción proporciona a la economía de administración, son como ya dijimos, técnicos o económicos. Llamamos

/recursos técnicos

recursos técnicos a aquellos que la economía de producción pone directamente a disposición de las economías de administración y de consumo, en la forma que éstas requieren. Los recursos económicos, en cambio, cuando no de inmediato uso, ofrecen la posibilidad económica de lograr recursos técnicos: desde luego dinero, pero también otros valores, prestaciones naturales, mano de obra, etc.

La ciencia financiera se ocupa únicamente del suministro de recursos económicos y no de recursos técnicos. El hecho de que en determinadas circunstancias el recurso económico pueda al mismo tiempo o, mejor dicho, casualmente, ser también recurso técnico, no afecta esta regla. La transformación adecuada de recursos económicos en recursos técnicos es, desde luego, una tarea de la economía financiera, la cual, sin embargo, no está normalmente a la órbita científicofinanciera, porque casi siempre se trata de procesos propios de la economía privada y, por tanto, no de la actividad económico-financiera pública.

Los recursos necesarios pueden proceder ya de economía propia, ya de economías ajenas; en otros términos, deben distinguirse en principio: las economías que adquieren mediante su propia producción o dentro del tráfico librecambista, y las economías que "adquieren" o, mejor dicho, se alimentan por extracción forzosa de economías ajenas.

En nuestra economía nacional la mayoría de las economías privadas satisfacen sus necesidades por medio de libre participación en la producción o el tráfico librecambista. Esta manera de cubrir necesidades, que emplean estas economías, caracteriza la economía actual. Hay también economías que proporcionan de manera muy diferente los medios para satisfacer sus necesidades. No producen - como antes en la economía privada o también preponderantemente en la economía pública - los bienes que necesitan en su economía propia, ni tienen una economía de producción propia que logra satisfacer las necesidades de su economía de consumo mediante el cambio de bienes materiales y prestaciones de servicios en dinero y otros bienes. Estas economías satisfacen sus necesidades por la extracción de bienes y prestaciones de servicios de economías ajenas. El ejemplo más importante, pero de ninguna manera único, es el Estado moderno.

/Apenas hace

Apenas hace falta decir que las entidades públicas, que constituyen economías de este tipo, se proporcionan una parte de sus recursos por actividades económicas privadas de igual manera que la mayoría de las economías productivas privadas; como éstas, a su vez, los obtienen ocasionalmente de economías ajenas por herencias, donaciones, etc. Para caracterizar la forma económica es decisivo saber qué suministro de bienes y servicios prevalece. Las economías mencionadas en último lugar - con nombre propuesto por Passow, pueden ser llamadas economías receptoras (Bezugswirtschaften) - cubren sus necesidades de bienes y servicios por medio de extracciones no librecambistas de economías ajenas, es decir realizadas sin compensación o por compensaciones unilateralmente fijadas.

Tales extracciones de bienes y prestaciones de servicios de economías ajenas sin compensación, libremente determinadas en el intercambio pueden realizarse por prestaciones voluntarias o por prestaciones obligatorias. Otros ejemplos, además del mencionado, son la economía rural semifeudal, basada en aportaciones obligatorias, o la economía de ciertas órdenes religiosas, basada en dádivas o aportes voluntarios. Pero todas estas economías receptoras tienen poca importancia en la vida de Estados basados en el orden económico individualista, con excepción, sin embargo, de la economía de las entidades públicas, que se satisface en medida creciente con obligadas contribuciones de otras economías. Más sólo determinada forma de extracción obligatoria - que no procede aquí exponer detalladamente - a realizarse de variada manera, es valedera para esta economía, a saber la contribución obligada de impuestos, entendido el término en su más amplia acepción. Algunos autores (Vocke, Foldes) niegan el carácter obligatorio de los impuestos, pero ello puede proceder en una consideración crítica de los mismos, mas no en una apreciación económica y jurídica que es la que aquí corresponde.

Las economías de producción de las entidades públicas del presente son economías impositivas, es decir, estas economías obtienen la mayoría de sus recursos por medio de impuestos. Este hecho es una consecuencia de la evolución histórica que, frente a la satisfacción de necesidades por producción propia y por adquisición librecambista, consagró la contribución de economías ajenas como la forma predominante del suministro de recursos por parte de las .
/economías públicas.

economías públicas. Tal evolución se relaciona estrechamente con el orden económico individualista, basado sobre la propiedad privada y la libertad económica. En este sistema jurídico el Estado fué expropiado por el individuo. La tierra, el suelo y los medios materiales de producción pasaron a propiedad de economías individuales que producen conforme a la economía de producción. Esto era soportable, desde el punto de vista de la economía financiera, en cuanto paralelamente se restringía el círculo de tareas de las economías colectivas públicas, pero debió crear tensiones desde que la doctrina de la autarquía del Estado -limitado en sus fines de poder y derecho- fué reemplazada por otra doctrina acerca de la naturaleza, las tareas y el dominio de las actividades del Estado, la que, al imponerse supo llevar sus exigencias a la práctica. La consecuencia fué un desarrollo insospechado de la economía tributaria, que la doctrina liberal del Estado había creído imposible. Parece también que la "reapropiación del Estado", tal como está desenvolviéndose en todas partes por la socialización y nacionalización de minas, empresas industriales y de transporte, no altera, actualmente, ni por mucho tiempo, estos hechos. Al contrario, la transformación de la función de los impuestos, que de un mero medio de la política financiera se han trocado en un medio político-financiero y político-ordenador, así como la nueva política de administración -caracterizada por la expresión public spending que, desde el principio del año 30 de nuestro siglo, está ganando terreno en todas partes-, han hecho del sistema de la economía tributaria un factor de todas las grandes economías nacionales y estatales, en medida y peso como nunca fué. Y puesto que en esta evolución la economía tributaria apenas es suficiente para las tareas de las finanzas fiscales (public finance) y ordenadoras (fiscal policy), fué incorporada al mismo tiempo cada vez más la economía pública del crédito al sistema destinado a satisfacer las necesidades públicas.

4. La economía pública del consumo (de los gastos). El centro de las teorías de la economía pública es la economía pública del consumo. Si bien no pertenece verdaderamente a la economía financiera, resulta, de su posición dominante y su importancia, que de manera decisiva influye también en la economía de administración y la economía de producción. El dominio y los límites

de la economía del consumo son determinados y desplazados conforme a los históricamente cambiantes contenido y extensión de la actividad de las entidades públicas. Modestamente iniciada, ocupó poco a poco un campo cada vez más amplio y se expandió cada vez más. Sin embargo, ello se produjo hasta ahora sólo en medida insignificante por las restricciones a la libre actividad de la economía privada.

Mientras que, al comienzo, la economía pública del consumo reclamaba solamente una pequeña parte de los ingresos nacionales, reclama en su formación y desenvolvimiento ulterior cuotas siempre crecientes. Por eso alcanza cada vez más importancia el problema de la posibilidad del agotamiento de las fuentes principales para satisfacer las necesidades de las finanzas públicas, es decir la cuestión de precisar límites a la imposición y al crédito público.

Los fines del Estado determinan sus funciones y dominio en el Estado y entidades públicas. De ello resulta la necesidad de medios, a la que la economía nacional y la economía privada no deben oponer otros límites que los de sus fuerzas. Aunque los fines de la economía pública de los gastos no están determinados por la ciencia financiera, ésta no es indiferente al modo y medida de la realización de dichos fines. Y esto no sólo a causa de los costos que ocasiona, sino de sus efectos económicos que produce. Los fines de la economía pública y la manera de su realización ejercen una gran influencia sobre la prosperidad de la economía nacional y, por consiguiente, también sobre su capacidad de trabajo para la economía pública. Existe inseparable relación entre la economía pública de los gastos - en cuanto significa empleo de recursos - y las posibilidades de proporcionar recursos públicos. Al igual que el empleo de recursos en la economía de los gastos, puede oscilar entre el derroche o la destrucción económica de valores y el empleo altamente productivo, así también al suministro de recursos en la economía pública de producción oscila entre límites estrechos y amplios. (Cf. más adelante § 19.)

§ 17. El suministro de recursos en la economía financiera pública

Es característica de la economía financiera pública, que la distingue esencialmente de otras economías de producción, el modo de adquisición o suministro de los recursos. Su adquisición es adquisición forzosa y se

/realiza por

realiza por extracción en economías ajenas sin compensación o intercambio. Sin embargo, el término "forzoso" no debe ser malentendido. Su significación supone sólo que hay vinculaciones de carácter obligatorio. Hoy las necesidades públicas ya no se satisfacen de la manera que se les en la segunda Epístola a los Corintios (9, 7) contribuyendo "cada uno según su albedrío, no de mala gana o forzado", sino que se caracteriza por el empleo de coacción.

La obligación tiende a una prestación y se traduce entonces por una ley (impuestos y otras contribuciones), o tiende a una omisión y se expresa por una prohibición (monopolios, regalías, reglamentaciones del mercado de crédito). La economía impositiva representa el tipo de esta adquisición económica obligatoria; pero ésta se extiende mucho más allá. También la economía pública del crédito puede exhibir varios rasgos de esa adquisición económica forzosa (como habrá de verse en la teoría del crédito público) y lo hará tanto más cuanto más se transforme en un medio financiero del presupuesto.

La economía financiera pública está basada en el poder del Estado, empleado para satisfacer, por prestaciones u omisiones obligatorias, las necesidades públicas, en su propio interés o en el de otras entidades públicas. Así las disposiciones de la ley, como también las prohibiciones, proveen exclusivamente de recursos financieros, ya sea directa o indirectamente. No son objeto de la ciencia financiera las disposiciones y prohibiciones que no contribuyen principalmente a satisfacer las necesidades públicas. Así como la utilización y el empleo de recursos públicos por establecimientos, instituciones, etc., públicos, no caben por entero en el dominio de las economías financieras públicas, tampoco los establecimientos, etc., públicos pertenecen incondicionalmente a la economía financiera pública. Sólo forman parte de ella, en cuanto su verdadero fin es proporcionar recursos financieros colectivos. No son, pues, objeto de la ciencia financiera propiamente dicha el capital productivo del Estado, por ejemplo, administrado únicamente según los principios de la economía privada, o las instituciones cuya tarea propia consiste en fomentar fines comunes de previsión social y cultural o, como son generalmente, aunque no siempre, el correo, los ferrocarriles, etc. Resumiendo: de ninguna manera toda la

/conducción económica

conducción económica del Estado y de las comunas pertenece a la economía financiera y, por consiguiente, a la ciencia financiera; y tampoco la esfera de la actividad de la administración financiera incluye la de la economía financiera pública. La conducción económica de comunidades públicas más bien coincide parcialmente con aquella de la economía privada, y lo mismo puede decirse respecto a la actividad de la administración financiera. Este hecho se relaciona con la evolución de la economía pública en general. La separación del dominio jurídico público y privado, que se realizaba sólo poco a poco en la jurisprudencia y la justicia, no es todavía un hecho en la administración financiera. Lo que se encuentra en los antiguos tratados de la ciencia financiera acerca de la administración de los dominios públicos, bosques, minas estatales, etc., pertenece a menudo, en mayor parte, o bien a la ciencia administrativa, o a la de la economía nacional o economía privada, pero no a la ciencia financiera. En cuanto a la caja, contabilidad y control, la consideración científica de estos temas tampoco pertenece en mayor grado a la ciencia financiera, sino a la técnica económica, que integra gran parte del contenido de la antigua cameralística.

Eso no significa, como ya dijimos con relación a otras cuestiones, que la ciencia financiera no deba ocuparse del capital productivo del Estado o de las empresas públicas en cuanto rindan utilidades financieras y proporcionen de esta manera recursos a la economía financiera o, en cambio, demanden recursos públicos. A ello nada se puede objetar, en cuanto la exposición se limite estrictamente a puntos de vista de la economía financiera; al contrario, ella es indispensable dentro del ámbito de un sistema financiero.

La naturaleza de la obligación, tan característica del suministro de recursos en la economía financiera pública, de ninguna manera debe ser estudiada por la ciencia financiera desde puntos de vista jurídicos, sino exclusivamente como una forma particular de la economía en sus causas, desarrollo y efectos.

§ 18. El principio económico de la economía financiera pública.

1. La actividad económica es el elemento causal del proceso económico. Esta actividad económica se desarrolla según el principio del mínimo gasto, principio llamado económico. Se entiende por tal la eficacia en la actuación,

/revelada por

revelada por la relación entre las necesidades y los medios de satisfacerlas. La suposición de que cada individuo, en sus acciones exteriores, se deje dirigir por el principio económico, es premisa de la teoría económica, la cual se propone explicar el orden y la función del proceso económico. Aunque no se niega la existencia de motivos no económicos, se los omite intencionalmente. Con esta suposición el principio económico aparece como el motivo causal de todo el desenvolvimiento económico.

El fin de toda economía consiste en satisfacer las necesidades totales de la mejor manera posible, tratando de alcanzar esta meta con los medios disponibles. En una situación económica simple, como mínimo esfuerzo se ofrece la autarquía. Cuanto más crecen, se complican las necesidades y se desarrolla la producción, tanto más aparece como mínimo gasto -primero en medida reducida y después más acentuada-, no ya la atención de necesidades por recursos económicos propios sino una economía cuya base es la división del trabajo. La satisfacción de necesidades se hace en ésta por el cambio, en el mercado libre. El motivo económico transforma la economía autárquica en economía de cambio, basada en la división del trabajo. Eso rige en primer lugar para la economía privada; pero también la economía pública está sometida a la ley del principio económico.

2. Se ha tratado de explicar la naturaleza de la economía pública por su tarea de satisfacer las necesidades colectivas. Así lo hicieron E. Sax, Fr. Wieser, Gustav Cassel y también Ad. Wagner. Los representantes de esta doctrina suelen advertir que hay ciertas necesidades colectivas que sólo colectivamente pueden ser satisfechas, y otras en que es conveniente. La economía colectiva tendría su origen en la tendencia a satisfacer tales necesidades. Es posible que esta explicación interprete acertadamente el origen de la economía colectiva, más nada dice acerca de su naturaleza, su manera particular de actuar. Ante todo no puede fundamentarse en ella la economía financiera pública.

La economía pública no se caracteriza solamente "porque utiliza, bajo una dirección unificada, medios comunes en prestaciones que corresponden por igual a los individuos" (v. Wieser, Theorie der gesellschaftlichen Wirtschaft, pág. 417), sino, sobre todo, porque suministra estos medios de distinta manera que la economía privada. Una teoría uniforme debe explicar /también este

también este fenómeno por el modo especial de obrar del motivo económico. La posibilidad de una explicación en verdad satisfactoria ha sido puesta en duda. La cuestión en el fondo consiste en saber si todos los fenómenos de la economía colectiva -que incluye tanto las economías privadas como aquellas de las colectividades- pueden ser explicados por una teoría uniforme, o si al intento del esclarecimiento exige, o bien una abstracción y separación radicales, o bien una interpretación de hechos fundamentales tan diversos, que finalmente el resultado ya no puede pretender valor explicativo. De todos modos no se ha hecho aún tentativa alguna satisfactoria para resolver el problema. Los nuevos y notables esfuerzos hacia el fundamento de una teoría de la economía del Estado (Ritschl, Englis y otros más) tienden a la clasificación e interpretación de fenómenos considerados como elemento esencial de la economía del Estado. Por un lado sobrepasan así las cuestiones planteadas y por el otro descuidan justamente la explicación de los fenómenos que, según el referido concepto, determinan la naturaleza de la economía financiera pública.

He aquí nuestras ideas al respecto.

Al par que los fenómenos de la economía privada, aquellos de la economía colectiva, dentro del margen de la economía nacional, se explican por las últimas causas de toda vida económica. Los fenómenos de la economía pública y los de la economía privada son diferentes sólo en la forma, pero iguales en esencia. Los dos grupos están económicamente determinados o en otras palabras, también la economía pública se basa en el principio económico.

La economía colectiva, en cierta fase del desarrollo de la sociedad, suministró sus recursos del propio modo que la economía privada, es decir por economía propia y por cambio. Ambas formas del suministro de recursos aún hoy se encuentran en la economía pública. Por lo visto no resultaron bastante racionales. En determinadas condiciones económicas fueron integradas y reemplazadas en la economía pública por otras clases de suministro que se evidenciaron como económicamente más útiles. Para la satisfacción individualista de las necesidades resultó, en la economía basada en la división del trabajo, que la forma económico-cambista del suministro, o sea

/por medio

por medio del mercado libre, era superior. Ella reemplaza cada vez más la atención de las necesidades por la economía propia. No vale lo mismo tratándose de la satisfacción de las necesidades colectivas. Ni el suministro por la economía propia ni el suministro por el cambio resultan ser para ella el medio relativamente menor. Esto precisamente llevó al desarrollo de formas particulares del suministro. No era para ello decisivo (o, cuanto más, contribuyó a la decisión) el hecho de que la economía pública produjera ante todo bienes y servicios que, por su índole, no se prestaran al cambio económico, o no compensaran sus costos. La actividad económica en la colectividad familiar tiene, como se sabe, rasgos similares y la economía pública podría, como ella, proporcionarse subsistencia, independientemente del ofrecimiento gratuito de servicios, por una economía de producción que en su proceso participe del modo económico-cambista. Por lo tanto no es exacto lo que dice Cassel, al expresar que la imposibilidad de prescindir del Estado, basada en la naturaleza de las puras necesidades colectivas, "debería servir como punto de partida de la ciencia financiera", puesto que el punto de partida de la ciencia financiera es la economía pública, institución nacida para satisfacer necesidades en la repercusión del principio económico, y en las relaciones mutuas y simultáneas entre entidades públicas y economías privadas. El reconocimiento de las necesidades públicas no condiciona necesariamente organizaciones económicas obligatorias, ni su satisfacción requiere siempre una economía financiera pública.

4. La economía financiera pública es una economía, es decir debe como tal ser económicamente comprendida. Se formó en virtud y por la fuerza del principio económico y sólo reconociendo y observando este principio puede subsistir en nuestra economía nacional y cumplir su cometido. Está sujeta a las mismas leyes económicas que rigen la vida de las otras economías. Las formas particulares de la circulación de bienes, creadas por la economía financiera en impuestos, tasas, préstamos, etc., son formas económicas que alcanzan sus propósitos de manera satisfactoria en cuanto demuestran ser económicas, es decir determinadas por el principio económico.

Como parte de la economía pública, la economía financiera pública está regida de doble manera por el principio económico. Por un lado, porque en general aspira al optimum social con respecto a costos y utilidad,

/gastos y

gastos y satisfacción de necesidades y, por el otro, porque conforme a este principio, toma sus diferentes medidas en vista de sus fines. Por eso la teoría financiera considera la fijación y la atención de las necesidades públicas como efectuadas según el principio económico, y la política financiera exige la economicidad en la apreciación y obtención de los recursos para cubrir las necesidades públicas.

5. Con todo, no debe ser negada, como dijimos, la influencia sobre la formación y evolución de la economía financiera de otros factores que aquellos puramente económicos. Al contrario, es necesario subrayar aquí que el poder político, ejercido por las entidades públicas, es decir el Estado o el orden jurídico, en alto grado determinan el alcance y los límites del orden económico de las cosas. El Estado es una relación de poderes que quiere afirmarse por el orden jurídico, encontrando en él la expresión de cada época. La economía se desarrolla como orden jurídico dentro del marco que el Estado establece. El camino del menor medio para el suministro y la atención de las necesidades públicas no es el de los gastos más favorables desde el punto de vista económico sino sólo el de los costos relativamente mínimos, conforme a los intereses de los grupos sociales dominantes, intereses que se imponen mediante el orden jurídico. La teoría económica pura -y la teoría financiera es, por supuesto, una teoría económica- puede solamente fijar los límites de lo que es posible, en sí y a la larga. Por importante que sea el método puramente económico para fundar la ciencia financiera, es preciso completarla con la teoría de política económica que tiene en cuenta las especiales condiciones políticas de la vida económica. Porque la economía financiera, como la economía en conjunto, está sujeta a contingencias especiales de monopolios, establecidos por el orden jurídico, que una teoría puramente económica no puede interpretar de manera satisfactoria. Estos hechos, que el poder político hace válidos como orden y derecho, son de significación económica. Por determinar el proceso económico se transforman en hechos casi económicos. En otras palabras: la ciencia financiera teórica está obligada a aceptar como hechos las condiciones especiales de la economía financiera dadas por la estructura política, que determinan de manera decisiva la economía de las finanzas y, por consiguiente, el desarrollo y la formación de los fenómenos financieros.

§ 19. La tarea económica de la economía financiera pública.

La economía financiera pública es un miembro o un sector de la economía pública. La segunda determina la tarea de la primera. Esta determinación se refiere, ante todo, a la medida y la clase de los medios económicos que la economía financiera debe proporcionar y emplear para los fines de la economía pública, pero también se refiere a los medios técnicos de las finanzas (impuestos, empréstitos, etc.) adecuados para realizar fines no fiscales o de política ordenadora. En cuanto a las primeras de estas tareas, la medida y la clase de los medios necesarios están determinadas, en primer lugar, por los fines dados y reconocidos cada vez, de la economía pública y, asimismo, por los caminos tomados para alcanzar estos fines. Más no sólo es decisivo el interés público en la realización de ciertos fines de la economía colectiva para la clase y medida de las necesidades públicas, sino que es tarea de la economía financiera pública colaborar, de modo decisivo, en la fijación de las necesidades, según su clase y medida. Cuando las necesidades económicas se están fijando, la economía financiera pública debe hacer valer sus razones acerca de la posibilidad de satisfacer las necesidades, del efecto económico del suministro y del empleo de los recursos por las finanzas públicas.

Como se sabe, es fin de cada economía satisfacer, lo más perfectamente posible, las necesidades que, ateniéndose a los recursos disponibles, podrían ser sólo satisfechas de modo limitado, o, como dice v. Wieser, "lograr la mayor utilidad realizable de bienes que están en la relación cuantitativa económica". Actuar económicamente significa comparar utilidad y costos, teniendo en cuenta todas las necesidades y todas las posibilidades de empleo de los bienes, para disponer conforme al fin de mayor utilidad. H. Oswald creó para ello la feliz expresión "construcción de un correcto sistema de necesidades". Eso quiere decir: "Proceder en la producción y el consumo de tal manera que resulte una distribución racional de todos los bienes y elementos de bienes, entre la totalidad de las necesidades específicamente diferentes". Vínculos y obstáculos de varias clases permiten que una economía

/individual, y

individual, y particularmente la economía privada, se acerque sólo aproximadamente a este fin económico teórico. Incumbe a la economía pública -y particularmente a la del Estado que está colocada encima de todas- tomar en consideración la totalidad de las necesidades, tanto públicas como privadas, y, determinado el sistema correcto de necesidades, establecer un equilibrio económico entre ellas. La relación fundamental de toda economía vale también para la economía pública: armonizar las necesidades ilimitadas con las naturalmente limitadas posibilidades de satisfacerlas. Para la economía pública eso significa, ante todo y especialmente, encontrar el equilibrio entre las necesidades colectivas e individuales. La circunscripción de la tarea -construcción de un correcto sistema de necesidades- puede, por esta razón, ser adoptada muy bien precisamente para la designación de las tareas de la economía pública.

La construcción del correcto sistema de necesidades, en presencia tanto de las necesidades públicas como de las privadas, constituye la verdadera tarea económica general de la economía pública. En cambio la tarea especial de la economía financiera, como parte de la economía pública, consiste en colaborar de manera decisiva en la determinación de ese sistema. Pues, ya que debe proporcionar los recursos para satisfacer las necesidades colectivas, debe poder también dar explicaciones acerca del efecto de este suministro de recursos sobre la satisfacción de las necesidades individuales. Colaborar en la determinación del correcto sistema de las necesidades es, por consiguiente, la primera tarea económica de la economía financiera pública.

Los especialistas italianos, siguiendo a E. Sax, derivaron de este postulado la tesis de que el impuesto tiende o debería tender a sacar al individuo tanto cuanto éste daría voluntariamente al Estado para satisfacción de las necesidades colectivas. (A. Graziani, Instituzioni, etc., pág. 274 y, de manera parecida, Ricca Salerno). Si bien no se puede consentir en esta conclusión, que olvida el carácter político del impuesto, la tarea antedicha no desaparece. Ella está relacionada con la comparación de utilidad y costos. Por tanto la construcción de un correcto /sistema de

sistema de necesidades no sólo supone la fijación del volumen de las necesidades públicas en general, y en particular en comparación con las privadas, sino que incluye también una cierta decisión sobre el suministro, puesto que el tipo de suministro determina los costos, totalmente o en parte. Así resulta ligada directamente con la primera tarea, es decir la colaboración en la construcción del correcto sistema de necesidades, una segunda tarea esencial de la economía financiera, que se puede designar como la construcción del sistema económico de suministro.

En consecuencia, la teoría financiera debe mostrar cómo o en cuánto las diversas formas del suministro, en condiciones de lugar y tiempo dadas, se revelan como forma económica de abastecer de bienes a las entidades públicas. La política financiera, por su parte, tiene la tarea de realizar el "correcto sistema de necesidades", eligiendo correctamente los medios de cobertura, es decir, de procurar la elaboración económica de la utilidad pública. De esta manera se termina automáticamente la vana discusión sobre si la economía pública debe ajustar sus ingresos a las necesidades o las necesidades a los ingresos.

En lo que concierne a la otra tarea de la economía financiera, a saber el empleo de su organización no ya para lograr ante todo ingresos sino para realizar objetivos de ordenamiento político, ella también debe incorporarse en el sentido expuesto en los sistemas de las necesidades y del suministro.

§ 20. El presupuesto y el sistema de las necesidades

1. Por finanzas, como Schäffle lo había expresado más o menos, se debe entender la síntesis de la fijación de las necesidades, así como la obtención y preparación para su uso de los bienes materiales públicos. Lo último, la preparación para el uso o la asignación de recursos a los distintos lugares en cuanto no coincide con la fijación de las necesidades, constituye una tarea esencialmente técnica. La ciencia financiera no tiene más, pero tampoco menos que dos tareas: la de fijar los gastos y la de lograr los recursos de modo económicamente regulado. La tarea de la economía financiera no va más lejos. Su actividad comienza por el reconocimiento de las necesidades públicas y termina por la disposición de los recursos.

Como se hizo notar ya en otra ocasión, no está fuera de discusión la cuestión de si la fijación de las necesidades constituye tarea propia de la ciencia financiera, o si ésta tiene que limitarse a investigar cuáles son los recursos apropiados para satisfacer las fijadas necesidades. Dejemos hablar a los hechos, y comprobaremos que la economía financiera no empieza con su tarea recién en el momento en que las necesidades le son impuestas. La fijación de las necesidades financieras es, por consiguiente, también asunto que interesa a la economía financiera pública y es por tanto objeto de la ciencia financiera.

La regulación económica de las necesidades públicas pertenece a la economía presupuestaria. El presupuesto comprende la suma de actividades e instituciones que, conforme a la cantidad de bienes disponibles, se dirigen a la inversión previsora y duradera de bienes, para satisfacer de la mejor manera posible las necesidades. Incumbe a la economía presupuestaria determinar el volumen y límites de la economía pública de los gastos y asignar las tareas correspondientes a la economía de producción pública. Es la ya expuesta doble tarea de colaborar, por un lado, en la fijación del sistema de las necesidades y, por el otro, en la construcción del sistema económico del suministro. Esta tarea, que aún en las pequeñas economías domésticas no siempre puede ser fácilmente resuelta, se hace, desde luego, con el volumen creciente de una economía cada vez más difícil y complicada. En la economía pública moderna es tarea tanto más dificultada, porque normalmente se deben exigir sacrificios individuales para satisfacer estas necesidades.

Cuanto se requiere para las necesidades públicas no significa solamente una reducción del consumo privado, sino una limitación del empleo de recursos no públicos en general, tanto en el consumo como en la producción. El punto de partida de toda consideración económico-cofinanciera consiste, por consiguiente, en la cuestión económico-estatal y económico-política de saber qué parte de los recursos disponibles en una economía debe ser utilizada para satisfacer las necesidades públicas. La decisión atañe no solamente a la exigencia de impuestos u otras contribuciones de cualquier índole, sino a la elección de los medios más

amplios de cobertura, es decir, a toda utilización económico-financiera de bienes o servicios según su clase y volumen.

2. Se ve en seguida que la construcción del correcto sistema de necesidades -pues de eso se trata- es tarea eminentemente política. La justificación teórica de la manera de realizarla debía proporcionarla en cada época (a la vez como fundamentación ideológica) la teoría sobre el fin y funciones del Estado. Simultáneamente se trata aquí por igual de La determinación del volumen y del empleo de las necesidades públicas.

Las opiniones respecto al tolerable volumen de las necesidades públicas están, desde luego, divididas.

Para el ingenuo concepto fisiocrático, la parte del produit net asignada al monarca era establecida por una ley natural, y su volumen no estaba sujeto a la influencia ni del jefe del Estado ni de los propietarios. Por lo demás, las exigencias de política financiera oscilan entre el concepto de JUSTI, que concede amplio margen al principio de la beneficencia ("las necesidades del Estado no deben tener límites, a la dirección de sus finanzas debe ser muy mala", System, § 972), y el concepto opuesto que no concede al Estado ni fines ni recursos. Ya W. J. Behr señala esta oposición: "Se comprende difícilmente de qué manera quienes quieren incluir todos los asuntos humanos directamente en los fines del Estado pueden encontrar un límite para la magnitud de necesidades del Estado; pero me imagino aún más difícilmente cómo actuarían respecto a las necesidades del Estado aquellos que nada quieren saber de ningún fin estatal" (Neuer Abriss der Staatswirtschaften, 1816, § 9).

Pero sea que se limite el fin del Estado, haciendo de él una "pobre institución de justicia" (Behr), o que se le atribuya como objeto, bajo disfraz de fomento de la beneficencia -como lo hacen Justi, Achenwall, A. L. Schlözer, Sonnenfels, Luden, Lips, Soden y otros- "la totalidad de los asuntos y necesidades humanos" -todas estas teorías pueden establecer sólo principios generales de carácter formal en lo que concierne a la determinación cuantitativa de las necesidades públicas.

/"Quienes reconocen

"Quienes reconocen fin al Estado - expone Behr- deben también concederle los medios para alcanzarlo". Esto, que enseña el buen sentido, supondría que no se pida más de lo necesario para alcanzar el fin del Estado, y que se exija a cada individuo ni más ni menos de "lo que le corresponda en la totalidad de esta exigencia de las finanzas del Estado conforme a su participación" (Behr, Staatslebre, 685). Las finanzas serían limitadas por esta doble barrera, cuyo traspaso significaría abuso y despotismo.

Soden contempla el problema desde el punto de vista económico, diciendo: "La economía financiera del Estado no debe percibir más de lo que importan sus necesidades dentro del margen de la economía nacional. La economía financiera del Estado puede centralizar todo el patrimonio nacional que para sus fines precisa: la conservación de la unión estatal. Lo único que importa es, pues, que estas necesidades y este consumo sean organizados conforme a las leyes económicas. Ni la cuantía de las necesidades ni el monto de la recaudación deben ser averiguadas en momentos distintos, sino simultáneamente" (vol. 5, pág. 17). Y en otro lugar, no muy consecuentemente afirma: "La administración del Estado no debe actuar al revés, calculando primero sus necesidades y después el monto de percepción. Más bien el monto de percepción debe determinar las necesidades" (vol. 3, pág. 130). Conforme con esto el postulado: "La cantidad de los productos es el regulador de las necesidades" (Vol. 3, pág. 119).

La teoría de la ciencia financiera de la época liberal se concreta, respecto al volumen de las necesidades públicas y a la manera de satisfacerlas, a dos principios: 1º los gastos del Estado deben ser reducidos al mínimo suficiente para satisfacer las necesidades absolutamente indispensables de la administración; y 2º gastos y recursos deben ser equilibrados en cada año.

Erz ésta la teoría de los gastos de Adam Smith que, hasta el presente, fué practicada en los proyectos de presupuestos aún en países y bajo gobiernos en absoluto adictos al liberalismo. En sus Cursos, Smith había enseñado: "Para llevar al Estado desde la más profunda barbarie al sumo grado de la riqueza, hace falta mucho más que tranquilidad, bajos impuestos y una justicia soportable". Y en los estudios acerca de la riqueza,

/de las

de las naciones, se lee un poco más extensamente: "Conforme al sistema de la libertad natural, el gobierno tiene que observar sólo tres deberes: primero proteger a la nación contra las violencias y agresiones de otras naciones; segundo, proteger, tanto como le fuere posible, a cada miembro de la nación contra la injusticia u opresión de cada otro miembro de ella, es decir el deber de mantener en ejercicio una justicia de verdad. El tercer deber, finalmente, es el de construir y mantener ciertas obras públicas e instituciones, cuya construcción y mantenimiento nunca sería de interés de un hombre privado".

Pero aquellos dos principios de la limitación de los gastos a las necesidades y del equilibrio anual del presupuesto ya fueron puestos en duda, en la enseñanza y en la vida, bajo la influencia de ideas del socialismo estatal, en el último cuarto del siglo pasado y, ante todo, desde el fin de la primera guerra mundial. Definitivamente rompió, empero, con ellos la práctica del New Deal en Estados Unidos y la planificación económica en varios otros países desde el año 30. También la nueva teoría económico-financiera o, quizá sea mejor decir, la nueva teoría económico-social, profesa una política de gastos y de su cobertura que se opone totalmente a la vieja teoría del padre de familia, de los cameralistas y de Adam Smith, cuyo ejemplo también era siempre el del prudente padre de familia. Sus representantes más decididos son Alvin H. Hansen y William Beveridge. La idea fundamental de la nueva doctrina es la siguiente: el ministro de finanzas debe ser algo más que un recaudador de ingresos y un comisario ahorrativo y tacaño. Su tarea debería ser una planificación tal de gastos nacionales que garantice estabilidad y (?) progreso económicos, pleno empleo y un alto standard de vida del pueblo. Al mismo tiempo la planificación del presupuesto debería ser puesta al servicio de la política coyuntural, de modo que los movimientos coyunturales cíclicos sean equilibrados o, por lo menos, atenuados por correspondientes medidas presupuestarias con efecto contrario. Una tal medición elástica de los gastos, que se ajuste cada vez a la situación económica (cyclical budgeting), supone una igualmente móvil cobertura de las necesidades. La consecuencia

/de este

de este concepto es la renuncia al equilibrio anual del presupuesto y el reconocimiento de la admisibilidad de una cierta economía deficitaria. Dicho concepto dice en el fondo lo mismo que exponía A. Schäffle en su Teorie der Deckung des Staatsbedarfes (1883), a saber que como por balances anuales es imposible satisfacer las necesidades de la menor manera desde los puntos de vista económico y político, llegando al equilibrio financiero permanente, la mejor realización se encuentra únicamente en la persistente satisfacción total de las necesidades globales, extendidas en más largo período.

Los partidarios radicales de la nueva teoría van mucho más lejos. Creen que está indicada una economía siempre deficitaria para vencer ciertas tendencias inherentes a la estructura de la economía moderna. Rechazan los escrúpulos y objeciones económicos y político-financieros afirmando: el déficit se financia a sí mismo. Eso quiere decir que el rendimiento de la economía, puesta en marcha por medios crediticios, finalmente encontrará los recursos para satisfacer las necesidades. Pero, aun cuando en la planificación de los gastos y de la satisfacción de las necesidades -a la nueva política financiera, llamada racional, se le imponen límites más estrechos en los términos de cuánto puede ser gastado sin provocar una inflación y cuánto debe ser gastado para garantizar el pleno empleo (A. H. Hansen) -queda la tarea bastante difícil y responsable que concierne a la construcción de los sistemas de las necesidades y del suministro.

Suena como adhesión a la famosa limitación de las tareas del Estado, postulada por Adam Smith, cuando W. Beveridge dice: "al igual que hoy es tarea del Estado proteger a sus ciudadanos contra agresiones del exterior y contra violencia y robo en el interior; del mismo modo debe ser en el futuro asunto de Estado preocuparse de la cantidad adecuada de los gastos nacionales y de proteger con ello a sus ciudadanos contra una desocupación en masa". Y más lejos afirma, recordándonos de nuevo a Adam Smith "En cuanto se crea que las fuerzas de la economía provocan automáticamente una demanda eficaz en dirección a todas las fuentes de producción disponibles, el Estado no puede recurrir a ellas sin restringir la utilización por sus ciudadanos de estas fuentes. Pero si se admite que la demanda
/privada no

privada no siempre es suficiente, el Estado debe estar preparado, en caso de necesidad, para gastar más de lo que sus ciudadanos pagan en impuestos." Es la doctrina del deficit spending o deficit financing que ha llevado a una nueva teoría o, según palabras de un crítico (H.C. Moulton), a una nueva "filosofía" del crédito público.

La llamada ley de la creciente extensión de la actividad del Estado y de los crecientes gastos del Estado, es un teorema derivado de la experiencia, es decir la comprobación de un proceso histórico. Es en cambio postulado de la política económica y social propender a la expansión de los gastos públicos para desarrollar y estabilizar la economía. Se basa en la teoría de J. M. Keynes de que la demanda, en la economía libre, es insuficiente para llevar al pleno empleo.

No es éste lugar para discutir más ampliamente los alcances y fundamentos de la nueva teoría. Sin embargo, no debemos dejar pasar en silencio dos objeciones. Una la hizo Adam Smith, cuando puso en duda que la sabiduría y los conocimientos humanos -y yo añado: también la moral - bastasen para guiar y dirigir con éxito la economía, como lo exige el programa de los nuevos reformadores sociales. La otra es la siguiente: ¿Cuál es el balance final? Con un amplio programa de gastos a largo plazo, basado en el principio del deficit spending, fácilmente puede hacerse una política popular. Otra cosa es cuando se trata de cubrir el déficit. La confianza en el multiplicador que multiplica el ingreso conforme al incremento de las inversiones, es letra de cambio contra un futuro incierto. En nuestro sistema económico, las deudas exigen el pago de intereses, y finalmente su amortización, lo que significa, en este mismo sistema económico, recargo de impuestos, si no se está obligado a seguir un camino aún más penoso. En otras palabras: al final el Estado se presenta siempre como apremiante cobrador de impuestos ¿cuando no en causante de bancarrota!

J. Dobretsberger va inclusive tan lejos como para llamar a tal política de gastos "nihilismo financiero" que debe llevar inevitablemente a la inflación. ("Discussion about Full Employment", Kyklos, 1947.)

Sea que el gobierno profese la tradicional política financiera restrictiva o prefiera la nueva expansiva, la construcción de correctos sistemas de necesidades y de suministro siempre es quehacer de la economía

/financiera pública.

financiera pública. La directiva es el postulado, casi universalmente reconocido, de Schäffle: satisfacer proporcionalmente todas las necesidades, tanto las del Estado como aquellas de las economías individuales. Todo integrante de una economía -la economía pública tanto como la privada-, es órgano de un cuerpo social, del cual ningún miembro debe crecer en detrimento del otro, ni tampoco debilitarse uno por los demás. (A. Schäffle, Die Steuern, I, pág. 177).

En el hecho, ni la ciencia financiera ni otra alguna ciencia política o social, pueden dar mucho más que una respuesta general semejante al interrogante acerca del volumen admisible o deseable de las necesidades públicas. La ciencia financiera puede empero, dar fundamentación profundizada a estos principios generales, cuando, con el concurso de disciplinas afines, comprueba los hechos de las necesidades públicas y la esencia de su condicionalidad.

3. En primer lugar, las dificultades provocadas por esta cuestión han conducido a los financieros teóricos a debatir el problema referente a qué cuota del ingreso nacional debería dedicarse en lo máximo y en lo mínimo a cubrir las necesidades del Estado. Frecuentemente el problema se redujo a saber cuánto ha de afrontarse con impuestos, asunto éste no pocas veces relacionado con la tesis del impuesto único. Las posturas cambian, por supuesto, según sea la opinión del autor respecto del fin de la economía pública. Mientras hay quienes tienen una décima parte del ingreso nacional como suficiente para sufragar los gastos del Estado, otros pretenden hasta dos tercios. Justi inclusive opina que menos de la sexta parte es dañosa y evidencia "una inoportuna bondad del gobernante". Todas estas tentativas -desde Quesnay y Vauban, Justi, Biefeld y Achenwall hasta Parieu- fueron, con razón, rechazadas por Sonnenfels, Soden, Prätorius, Hock y muchos otros cuantas veces se hicieron.

La decisión sobre la precisa cantidad y empleo de los recursos públicos no es en realidad asunto de la ciencia financiera. Una parte considerable de las necesidades del Estado o de las necesidades públicas aparece sencillamente como ineludible e imprescindible, y es tarea de la economía presupuestaria dar con la cobertura necesaria. Hay, sin embargo, una

embargo, una parte de las necesidades que por ser siempre cambiante puede ser restringida o ampliada. Armonizar esta cuota móvil de las necesidades públicas con las de toda la economía nacional es, ciertamente, también menester de la economía financiera, pero constituye asimismo quehacer de la política económica y, por consiguiente, de la política general. Por eso L. v. Stein, al aludir a esta tarea, habla del establecimiento del plan económico del Estado. Lo mismo piensa Schäffle cuando postula la proporcionalidad de ambas necesidades (las del Estado y las no fiscales). Y añadiendo: "Esa proporcionalidad nunca puede ser realizada con perfección. No se revela, sino que debe ser encontrada o, por lo menos, sentida. Resulta de la oposición de las opiniones y puede darse con ella cuando el derecho financiero del Estado está construido de manera tal que el presupuesto del Estado esté bien regulado por el ejecutivo como jefe de todos los servicios públicos y por el parlamento como representación de las necesidades no fiscales y de los contribuyentes". (Die Steuern, I, pág. 175.)

Un ejemplo nos lo ofrece Beveridge en la que llama "nueva política presupuestaria, necesaria en un sistema de pleno empleo". Dice: "En esta sociedad el presupuesto es un plan nacional de finanzas, un plan para la actividad económica de toda la nación". El ministro de las finanzas debería hacer cada año una estimación aproximada de cuánto gastarán los ciudadanos. Basándose en esta estimación, debería establecerse el presupuesto anual para todos los gastos públicos, y de manera tal que el pleno empleo de todas las fuerzas de trabajo fuese garantizado durante el año venidero. Cuando la demanda privada no baste ¡el Estado debería gastar más de lo que sus ciudadanos le pagaran por impuestos (deficit spending), a fin de alcanzar un estado de pleno empleo!

4. La construcción del correcto sistema de necesidades es, pues, en primer lugar una tarea de la política financiera. Pero eso no significa que la determinación del sistema de necesidades no pueda ser también tratada por la teoría financiera. Dondequiera que se adviertan fenómenos político-financieros, la teoría tiene la misión de revelar sus causas y su evolución o, en otras palabras, de evidenciar lo que en ellos se pueda especificar como típico, sistemático, fundado en principios o regido por

/leyes. En

leyes. En cada colectividad política y cultural suelen formarse ideas y prevalecer opiniones acerca de las relaciones entre los miembros de la sociedad y sus exigencias legítimas frente a los bienes culturales y materiales de la vida. Son ideologías determinadas por los deseos y valoraciones de grupos más o menos grandes que se van imponiendo. Como expresión de la mentalidad cultural y de la conciencia jurídica predominantes, se manifiestan en la conducta social y, ante todo, en la actividad política. Tales ideas, que tienen cierta validez general, se concretan en axiomas y postulados, que particularmente reclaman ser realizados en la construcción del correcto sistema de necesidades. ¿Cuáles son estos axiomas? Dependen de una situación dada y de las tradiciones. Cada época ofrece los propios, a impulso de circunstancias cambiantes. Justamente porque se puede atribuir a ciertas ideas validez general para determinar épocas y revisten así carácter de axiomas y postulados éticos, políticos y sociales, logran importancia para el conocimiento y fuerza para la acción. Tales máximas propicias al desenvolvimiento de las condiciones sociales e individuales en el presente y en un pasado más o menos remoto son, por ejemplo: el reconocimiento del derecho a una existencia digna, al trabajo (pleno empleo), a determinados ingresos, a la participación en los bienes culturales y, asimismo, el reconocimiento de la necesidad del Estado, de la conservación y aumento de los bienes culturales, del fortalecimiento y afianzamiento de la autarquía económica, de la independencia política y económica, etc.

Esa validez general y la fuerza política de tales principios determinan -y será preciso explicarlo más ampliamente-, el sistema de necesidades. Este es el medio para la eficiente y mejor satisfacción de las necesidades colectivas e individuales, reconocidas como razonables dentro de un orden social. Tales necesidades son tenidas indiscutiblemente como razonables (tal vez con excepción de un pequeño sector de necesidades, consideradas universalmente como naturales e indispensables), de acuerdo con el cambio de opiniones y juicios acerca del justificado volumen que se deba reconocer para satisfacer sus necesidades a las diferentes clases. La política financiera no tiene influencia alguna sobre ésto, mientras que los valores respectivos determinan la política /financiera y

financiera y ofrecen, a la vez, a la teoría financiera posibilidad de explicar las causas de los fenómenos financieros.

5. Solamente a condición de tales valoraciones, es posible construir el correcto sistema de necesidades conforme al principio económico que Dietzel ha llamado "el principio razonable de cada acción eficiente". Las reglas formales de actuaciones económicas que han descubierto la teoría de la utilidad marginal, valen también para la economía pública. La eficiencia de la economía parece manifestarse cuando la utilidad marginal de los bienes que sirven para satisfacer las necesidades públicas es igual a la utilidad marginal de aquellos que satisfacen las necesidades privadas. Mientras este principio contiene un postulado para la política financiera, se presenta a la teoría financiera como tendencia de actuación económica; es decir que la construcción del correcto sistema de necesidades tiende, por cuanto económicamente y sólo económicamente esté determinado a medir los gastos para todas las necesidades (públicas y privadas) de manera tal que se realice un "equilibrio de las utilidades marginales" (Liefmann). Todas las necesidades, tanto públicas como privadas, aparecen como exigencias frente a un fondo relativamente reducido, se lo considere, como es usual, como una cantidad de bienes o como mano de obra disponible. Lo reducido de este fondo, en proporción con la totalidad de las exigencias, constituye la relación fundamental económica. Las necesidades pueden ser satisfechas solamente utilizando este fondo. La tarea que resulta de ese hecho es la de equilibrar las diversas necesidades, de manera tal que, conforme a los recursos disponibles, sean siempre satisfechas las más importantes. La solución de esta cuestión es asunto de la economía pública. Las necesidades privadas aparecen, desde el punto de vista de la economía en conjunto, coordinadas y equiparadas a las necesidades públicas, según la medida de su urgencia, la que única determina su jerarquía. La distribución económica de los recursos, según estas diversas necesidades, debe realizar la máxima utilización de la reducida cantidad de aquéllos; es decir debe crear un estado de equilibrio en la satisfacción de las necesidades. Este equilibrio parece efectuarse cuando los medios disponibles (el producto social) estén empleados para satisfacer las necesidades públicas y privadas de

/modo tal

modo tal que la distribución de los recursos cese, frente a todas las exigencias, llegando a un punto de intensidad igual de necesidades en tanto el punto de saciedad no fuese antes alcanzado.

La regla político-financiera de Schäffle para la construcción del sistema de necesidades, o sea el principio de la proporcionalidad económica de ambas necesidades (públicas y privadas) constituye un postulado y nada más que un caso de aplicación de la teoría de la utilidad marginal. La ley de la utilidad decreciente de cantidades crecientes de bienes vale también para la distribución de medios disponibles o accesibles entre las economías públicas y privadas. Depende de la situación particular y de las circunstancias en qué medida esas reglas se apliquen y las correspondientes tendencias puedan imponerse. Una sencilla reflexión muestra las dificultades del problema. Hacer un presupuesto significa una estimación o un cálculo de la utilidad. Según el concepto subjetivista, la disposición racional de medios tiene como consecuencia que a cada empleo corresponda un efecto de utilidad mayor que las pérdidas de utilidad o goce, causadas en otra parte por la privación de esos medios. Pero a menudo resulta extremadamente difícil en privado encontrar la proporción correcta, es decir económica, entre el goce deseado y el sacrificio necesario para procurarlo, y, sin embargo, el individuo sigue a sus sentimientos y experiencias en la conducción de su economía. Siente tanto el goce como el sacrificio y puede comparar—aunque no son equivocaciones—, su intensidad. Muy diferente es la situación en la economía pública. Aquí se deben tomar decisiones acerca de los sacrificios y gozos de los demás. Se trata de ventaja (gocé) de la colectividad o de determinadas clases y, asimismo, de sacrificio a hacerse por la colectividad o por determinadas clases o, frecuentemente hasta generaciones futuras. Ellos deben ser recíprocamente medidos y comparados. Su reconocimiento es con frecuencia motivo de graves luchas políticas entre los intereses divergentes, con presiones, violencia, astucia, etc.

6. La construcción del correcto sistema de necesidades significa, — desde el punto de vista económico —, normalmente y ante todo, la distribución del ingreso total de la economía entre las necesidades públicas y /privadas. En

privadas. En cuanto ellas no parezcan satisfechas suficientemente, la construcción de este sistema puede provocar aún dos procesos más, de importancia económica: el traslado de patrimonios en bienes de consumo inmediato y la transformación del capital de producción de la economía privada en capital de producción de la economía pública.

La restricción de las necesidades privadas en favor de las públicas -en el sistema de necesidades totales-, está limitada por las necesidades mínimas de las diferentes clases, según su standard de vida tradicional y acostumbrado. Cada tentativa de aumentar, más allá de este límite, los gastos públicos a costa de los privados, provoca tantas resistencias de la economía privada, que lleva al fracaso. A la inversa, el volumen mínimo de las necesidades públicas está determinado por los costos de aquellos servicios públicos que la sociedad, de acuerdo con el standard de vida alcanzado, pide a la economía pública como igualmente parte de su mínimo de existencia. Sólo en este sentido serán exactas las palabras conocidas: que el volumen de las necesidades públicas determina la medida de los ingresos. Y si Sonnenfels dice de manera similar: "Los gastos son la medida de los ingresos del Estado", eso sólo vale igualmente con muchas reservas. No en la economía de los gastos, sino en la economía pública de administración se determina, en última instancia, la medida de las necesidades públicas admisibles. En la economía de administración llegan a ser ponderadas las exigencias de cada uno de los sectores de gastos con relación a las necesidades del Estado: así tiene lugar su reconocimiento y limitación.

Ponderación, reconocimiento y limitación de las diversas exigencias se efectúan por una parte atendiendo a la urgencia de las necesidades y, por otra, la posibilidad de satisfacerlas. En la economía de consumo, generalmente las necesidades son fijadas sin preocupación por la posibilidad de satisfacerlas. Allí deciden en primer lugar las necesidades de las diferentes ramas de la administración. Pero en la economía de administración hay que ponderar la urgencia de las necesidades particulares administrativas y la posibilidad de satisfacerlas.

Por eso la economía de administración debe tener en cuenta tanto la economía de consumo como la economía de producción. Solamente cuando ambas se contemplan, pueden armonizarse. Pero ante todo hace

/falta el

falta el conocimiento de la economía de producción, es decir de las fuentes de los ingresos públicos, que exige conocimiento de toda la economía nacional, como condición indispensable para el manejo de la economía de administración y, a la vez, para la conducción del Estado en general; pues sólo el perfecto conocimiento de las fuerzas del Estado lo limitará al papel y posición, que, tanto en el interior como hacia el exterior, le corresponda proveyendo al mismo tiempo de la manera que más conviene a sus habitantes. "Casos de emergencia extraordinaria o de peligro universal están fuera de los límites de un sistema"(Soden, III pág. 546).

§ 21. El sistema de suministro

1. Las finanzas sólo colaboran en la fijación del correcto sistema de necesidades. Para la instauración de dicho sistema son principalmente decisivas razones científicas prefinancieras. De otra manera se presentan las cosas en cuanto al sistema de suministro. La elaboración del sistema de suministro es totalmente tarea propia de la economía financiera. Consiste en satisfacer económicamente las necesidades. El sistema de necesidades decide qué cuota de la cantidad de bienes de una economía debe ser utilizada por la economía pública. El sistema de suministro determina sobre la utilización de esta cuota, su liquidez e inversión. Indica los métodos por los cuales esta cuota se hace disponible para los fines de la economía pública.

La teoría financiera considera el suministro para las necesidades públicas como un proceso económico, del cual debe explicar las causas y el desarrollo. Las diversas formas del suministro son conceptuadas en función del principio económico. Para el examen teórico son formas económicas del suministro de los ingresos públicos, en cuya obtención rigen las leyes del tráfico económico.

La política financiera exige la economicidad en los medios de satisfacer las necesidades públicas y en las formas de su obtención. Indica los métodos con los cuales determinadas necesidades pueden cubrirse y asegurarse la cobertura, tanto desde el punto de vista de la economía pública como de la economía privada. Pues la sola manera económica

/de satisfacer

de satisfacer las necesidades colectivas parece aquélla que, a la larga, demuestra también ser el medio relativamente menos gravoso para las economías incorporadas en la economía colectiva obligatoria.

El sistema de suministro tiene una influencia profunda sobre el desenvolvimiento de todo el proceso económico. No solamente provoca consecuencias económicas directas, sino efectos secundarios de varias clases. No pocas veces la política económica y social utiliza también ciertas formas del suministro para las necesidades públicas con el fin de realizar, fines no netamente financieros. Eso vale sobre todo para la imposición. Tales medidas no pueden ser consideradas sino sólo en un sentido restringido como económico-financieras. Pues normalmente el resultado financiero debe afectarse en la misma medida en que se abren paso otros fines.

El sistema del suministro está determinado por la economía colectiva obligatoria, cuyas necesidades están destinadas a satisfacer, y por la estructura de la economía de la cual extrae los medios adecuados. La economía pública impone al sistema del suministro su faena, y el estado general de la economía determina los cauces para solucionarlas. La tarea suele consistir en el suministro de recursos, pero de recursos que a menudo son variados en cuanto a su forma, magnitud y duración. Estos recursos pueden ser alcanzados en toda forma, y la historia conoce todas las posibles. Puesto que las finanzas son economía, sólo tienen importancia, a la larga y regularmente, las formas económicas del suministro. Ellas son de diversas clases de acuerdo con el desarrollo económico. Ciertas formas del suministro se suceden, así en cuanto a la forma de los recursos como a los métodos para obtenerlos.

2. Como, en condiciones primitivas, las preocupaciones por la existencia, dentro del margen de la economía privada, van directamente a la satisfacción de las necesidades, la actividad de la economía financiera también tiende, en condiciones primitivas y sencillas, al suministro de los requeridos medios técnicos: mano de obra y bienes materiales. En otras palabras: cuanto se necesita es aportado directamente en razón del empleo requerido. Normalmente tal suministro es sólo posible y económico en economías públicas con tareas estrechamente limitadas, como,

/en parte

en parte, acontece aún actualmente en comunidades rurales y en territorios coloniales. En grandes economías públicas, con el conjunto de sus tareas, el suministro directo de recursos en la forma requerida por la economía pública, resulta si no imposible, antieconómico. Por lo tanto, el suministro de recursos en tales economías, no va, como ya dijimos, directamente a los medios técnicos requeridos, sino al medio económico: dinero o cosas fácilmente convertibles en dinero. El suministro de recursos por la economía financiera pública desarrollada consiste normalmente en la obtención de dinero y cosas semejantes, que después serán empleadas en la economía pública de los gastos.

3. Cualquiera sea la clase de recursos a los cuales se dirija la actividad económico-financiera, deben distinguirse, respecto a su obtención como ya dijimos, varios arbitrios. Pueden ser adquiridos del modo individual-económico o dentro del margen de la economía librecambista, es decir mediante la producción económico-privada, o pueden ser llevados voluntaria u obligatoriamente por economías ajenas. La producción económico-privada, para satisfacer las necesidades de economías colectivas obligatorias, existió siempre y, aún hoy, desempeña un papel de variable importancia en verdad y en el tiempo no demostró ser suficiente en parte alguna. Lo mismo puede aducirse respecto de las contribuciones voluntarias y sin compensación, a las cuales se recurre en ciertos momentos y ocasiones para satisfacer las necesidades públicas. El suministro de recursos de la economía financiera pública se hace normal y principalmente más bien conforme a reglas determinadas. Esta forma particular de la adquisición caracteriza la economía pública financiera. Se proporcionan recursos sobre todo mediante contribuciones impuestas a otras economías sin compensarlas con prestaciones especiales y, además, mediante prestaciones no obligatorias en condiciones fijadas unilateralmente por la entidad pública. El hecho de que las producciones económico-privadas y económico-públicas a menudo se toquen en estas circunstancias y acaso se confundan (tasas, servicios de deudas) obedece a la evolución histórica.

Los métodos del suministro de recursos son, pues variados y en el curso de la historia alternan en diferentes sistemas. Empero la sustitución
/de un

de un sistema para satisfacer las necesidades por otro casi nunca es total pues el estado de cosas tradicional y el volumen de las necesidades, originan casi siempre la coexistencia de diferentes clases del suministro de recursos. La consecuencia de esto es, desde luego, que el fin generalmente se realiza en lo esencial dentro de una clase, mientras que por la otra sólo una pequeña parte de las necesidades se satisface normalmente. La importancia de los métodos usados en el suministro económico-financiero de recursos varía, pues, en el curso de la historia. Así como en la economía privada la forma de satisfacer las necesidades económico-cambista reemplazó la característica de la economía propia, donde demostró ser más económica, la economía pública desarrolla aquellas modalidades del suministro que, frente a las de la economía propia o de la economía de cambio, revelan ser más racionales y aún las únicas posibles.

4. De conformidad con ello, la teórica consideración económica ve, además -como ya señalamos-, la repercusión del principio económico en la limitación de los respectivos dominios de las economías pública y privada, incluyendo el desplazamiento de dichos límites. Eso no cuadra en la distribución de las tareas sino también en el suministro de recursos llamados a satisfacer las necesidades. En cuanto a la distribución de las tareas, la experiencia enseñó renovadamente que la satisfacción de necesidades en forma colectiva es sólo económica para ciertos fines de la existencia; que son colectivos en sentido más o menos amplio, mientras los ilimitados fines individuales de la existencia encuentran su satisfacción económica en la economía privada. Esta experiencia se relaciona con el hecho de que, en nuestro orden económico, los límites trazados a las necesidades de la economía privada son tan extensos que éstas parecen prácticamente ilimitadas, abstracción hecha de las barreras erigidas por el derecho y las costumbres. Por el contrario las necesidades de las economías públicas tienen siempre un volumen limitado, determinado por un conjunto dado de tareas y por los costos para realizarlas. La economía financiera pública, es en consecuencia, una economía sustentante (Bedarfsdeckungswirtschaft). Su tarea no es lograr ganancias, sino satisfacer necesidades dadas. El suministro de recursos de la

/economía financiera

economía financiera se limita a la precisa medida para satisfacer determinadas necesidades. Eso condujo, en el curso de la evolución histórica a una división de trabajo -desde luego basada en el principio económico- entre la economía pública y la privada, de manera que a la economía privada, cuyo esfuerzo por obtener ganancias parece, como dijimos, prácticamente ilimitada, le incumbe también procurarse la mayor parte de los recursos para satisfacer las necesidades públicas, mientras que, en la economía pública, recae la misión de garantizar a la producción privada la mayor seguridad y desarrollo.

Esta correspondencia económica es esencial para las relaciones entre la economía pública y la privada. Significa que las necesidades de la economía pública están limitadas por las necesidades e ingresos de la economía privada. En razón de la satisfacción de las necesidades y, a veces, hasta en contradicción con otros gastos públicos, la economía pública está interesada en una limitación del consumo de la economía privada de gastos y en el intenso auge de la economía de producción privada. Impuestos y empréstitos tienen, pues, no solamente el objeto de proporcionar directamente medios monetarios, sino el de mejorar la economía por la dirección del consumo y de las inversiones de capital.

§ 22. Sistemas financieros

1. Debe entenderse como sistema financiero el conjunto teórico de una clase de suministro de recursos, concebida como razonable unidad. Esta unidad está dada por el principio en que el suministro de recursos tiene su base. Elaborar sistemas para satisfacer las necesidades financieras significa, pues, enseñar los principios según los cuales se realiza el suministro de los medios requeridos para la cobertura de las necesidades públicas y señalar la clase de suministro correspondiente a dicho principio. Sólo a grandes rasgos puede ser hecho eso aquí. Los detalles deben ser reservados para otras partes de esta obra.

Las asociaciones políticas, especialmente las corporaciones públicas, necesitadas de bienes y servicios económicos para el cumplimiento de sus fines, se los proporcionaron -examinados desde el punto de vista histórico-, de manera muy diferentes. La totalidad de las fuentes
/utilizadas para

utilizadas para satisfacer las necesidades financieras de una entidad pública, forma su sistema financiero. Este tiene una estructura condicionada por circunstancias políticas y jurídicas, por el orden económico y los métodos de producción. A la inversa, también la manera de satisfacer las necesidades ejerce profunda influencia sobre el estado político y económico. Tanto el sistema financiero como la estructura del Estado y de la economía, no son, pues, algo definitivo, que esté expuesto a continua evolución y transformación, ora lenta, ora rápida. El curso de tales cambios está determinado tanto por el estado de la economía en conjunto -sostén del sistema financiero-, como por las crecientes exigencias frente al sistema financiero. En las páginas siguientes se intentará caracterizar brevemente los principales tipos de sistemas financieros. Se debe observar, empero, que estos tipos raramente o nunca aparecen puros. Cada economía financiera concreta, en cualquier momento que se la contempla, muestra que constituye el paso de un tipo a otro, o bien presenta características más o menos numerosas que corresponden a varios tipos.

A. No es factible, en cuanto se refiere a entidades políticas del pasado, designar como la más antigua u original una determinada forma de satisfacer las necesidades para fines económicos comunes; más bien presentan simultáneamente varias formas que pueden estimarse en general como típicas: la satisfacción de las necesidades por economía propia o ajena, por prestaciones continuas y discontinuas, voluntarias y forzosas. Con esta reserva puede nombrarse como uno de los sistemas financieros más antiguos la economía domanial.

a) la economía domanial pasó por diferentes fases. Aparece como la satisfacción de las necesidades por la economía del oikos. El oikos es la economía propia amplificada, es decir la economía doméstica del príncipe o señor feudal, con unidad económica. El fin de la economía del oikos es satisfacer las necesidades de modo organizado, en especie, y, de ser posible, dentro de autarquía económica; satisfacción de necesidades por explotación propia; autoabastecimiento en economía sin intercambio; autonomía económica. "Un conjunto de trabajadores sujetos al señor, a menudo con especialización prolija del trabajo, produce
/en bienes

en bienes y servicios personales no sólo económicos, sino también militares y de culto todo lo necesario al señor. El propio suelo ofrece todas las materias primas, talleres propios, con mano de obra propia, producen todos los otros bienes materiales; servidores, funcionarios, capellanes domésticos, guerreros propios, tienen a su cargo las demás prestaciones, y el trueque sirve solamente para liberarse de lo ocasionalmente sobrante y para allegar lo que absolutamente no puede producirse por medios propios". (M. Weber, Grundriss der Sozialökonomie, III 213).

El más grandioso ejemplo de este sistema de satisfacer las necesidades lo exhiben las economías reales de Oriente, sobre todo de los faraones. La típica forma estatal del oikos es la monarquía absoluta. Todo el país y sus habitantes están de igual modo sometidos al poder del soberano. "Todos los súbditos están incorporados como fuerzas productivas en la economía real y reciben de ella su sustento". (B. Laum). Las fuentes de las cuales derivan los recursos para satisfacer las necesidades públicas, son propiedad del rey, a quien pertenece la tierra, incluyendo la caza, la pesca y la mano de obra.

Otros ejemplos son las haciendas de los príncipes de Homero, las cortes de los persas y de los reyes francos. "Los Carolingios cubrían, mientras existió su imperio indiviso, los costos de su economía doméstica y de su corte casi exclusivamente al modo económico-privado con sus bienes domésticos". (Dopsch, Die Wirtschaftsentwicklung der Karolingerzeit, 2^a ed. 1921, pág. 189). Sin embargo, no se trata de economía privada, sino de satisfacción pública de necesidades. Gneist caracteriza muy bien: "Las finanzas de los Carolingios se asemejan a la economía doméstica de un gran propietario, en la cual el mantenimiento del rey y de su gran corte constituía los gastos principales, mientras que los armamentos y los otros gastos del Estado de entonces, eran distribuidos entre los súbditos libres como prestaciones personales". Esto rige también para el estado de cosas vigente en otras partes. Al tipo de este sistema financiero llamamos la economía domanial señorial o del oikos.

/b) Esta

b) Esta economía contiene ya, como resulta de lo dicho, el germen de una nueva estructura económica y financiera. La gran economía doméstica del príncipe exige -piénsese en la economía de almacenes- un gran aparato administrativo y burocrático, del cual surgen poco a poco representantes independientes de nuevas unidades económicas. Los altos funcionarios y jefes militares fueron recompensados con feudos. Como los oficios eran hereditarios, quedó también la tierra en propiedad hereditaria. Paso a paso se desprende de la economía domanial, a modo del oikos, otro estado típico, a saber la economía domanial del patrimonio feudal. Ella es una economía propia amplificada y diversa, con unidades económicas separadas e independizadas. La satisfacción de necesidades se basa en prestaciones de servicios y en especies como obligaciones patrimoniales, es decir en primer lugar de los súbditos que poseían propiedad patrimonial. Pero el poder patrimonial tiende en general a extender su dominio también a personas ajenas a su esfera y a incorporarlas en la administración patrimonial. Al lado de las obligaciones patrimoniales nacen similares de índole "política", y con frecuencia es difícil distinguir los derechos y deberes políticos de los patrimoniales. Lo mismo rige para las obligaciones "financieras" que se desarrollan dentro del margen del sistema de satisfacer las necesidades de la economía domanial del patrimonio feudal. Desde luego, la satisfacción de las necesidades por medio de la economía privada no desaparece, pero, por lo menos su forma antigua pierde terreno ante otras formas particularmente frente a las que emergen a manera de células de la antigua economía grande; servidumbres y pechos de toda índole, tributos en especies y en dinero, contribuciones y prestaciones regulares y extraordinarias. A esto se agregan las tasas por el ejercicio de derechos patrimoniales, particularmente del poder judicial. Con las multas por transgresiones a la tregua real, se debe mencionar aquí también el fondo de protección a los judíos. Por fin, los impuestos feudales, especialmente "las contribuciones exigidas en ocasión de los tres grandes sucesos del feudalismo: cuando el señor feudal es hecho prisionero de guerra, cuando hace a su hijo caballero, cuando dota a su hija" (Roscher).

No podemos dedicarnos en este lugar a decidir la cuestión tan discutida de si una u otra de estas obligaciones deriva, y en qué medida, del derecho privado o del derecho público, ya que para la caracterización aquí intentada importa únicamente saber si la prestación servía, y en qué medida, para satisfacer las necesidades financieras de la asociación política y sus órganos, con lo cual su carácter corresponde al derecho público. Se trata de todo un cúmulo de variados ingresos, basados en títulos legales diferentes. Los fondos principales aún están formados, casi siempre, por los ingresos de la propia hacienda, aunque ella cambió de carácter económico y jurídico. Las bases de la economía financiera del príncipe no son más su domanium, administrado según los métodos de la economía propia, sino los deberes de los súbditos y las obligaciones de los vasallos, deberes y obligaciones fundados en diversos títulos patrimoniales.

Ofrece un buen ejemplo la evolución de las finanzas en Inglaterra durante la Edad Media: Los patrimonios del rey constituyen (en la época anglo-normanda) la fuente principal de los ingresos regulares reales. Bajo esos gobiernos, una parte de los patrimonios estuvo constituida por bosques pero una muy grande fué destinada a la agricultura y produjo ingresos importantes a título de contribuciones y prestaciones (gafol y gablum), de manera que el rey podía vivir de su dominio y cubrir todos los gastos ordinarios del Estado con los bienes de la corona" (W. Cunningham, Entwicklung der Industrie und des Handels in England (traducción alemana), 1912, pág. 173).

Las reformas financieras hacia el fin de la Edad Media se advierten en la administración del domanium. En autores financieros del siglo XVIII encontramos todavía la afirmación: "Lo que no es domania (en el sentido más amplio) son ingresos ocasionales." (El Tratado de Döhler sobre patrimonios, contribuciones, etc., Nuremberg 1775). Verdad es que aquí se piensa en las condiciones territoriales de los pequeños principados alemanes, mientras que en otros países se han desarrollado ya, desde mucho tiempo atrás formas de satisfacer las necesidades que conducen a un nuevo tipo. Ejemplos de la economía domania del patrimonio ofrecen ante todo los Estados alemanes hacia fines de la edad media, el reino anglo-normando, Italia, etc.

La columna de las finanzas de las dos etapas de la economía domanial la constituyeron, pues, la propiedad rural del rey y la obligación impuesta a la población, particularmente a los campesinos, de ciertas contribuciones y prestaciones de servicio. Los reyes francos y asimismo los soberanos de los países escandinavos -para limitarnos a este ámbito- vivían y sufragaban sus gastos con el producto de los bienes de la corona, el cual era normalmente suficiente para el sustento de ellos y de su séquito. Por eso el empeño de la política financiera de los príncipes fué dirigida, durante toda la edad media, al acrecentamiento de la propiedad rural del soberano, y -aunque las pérdidas por donaciones a partidarios e Iglesia fueron considerables-, el incremento por multas, confiscaciones, tallas y herencias era generalmente mucho mayor.

B. De la satisfacción de necesidades por explotación propia, -usada por los dos sistemas financieros descritos- emerge ya en la economía domanial del oikos, pero en medida más amplia en la economía domanial del patrimonio feudal, un monopolismo económico-lucrativo que puede transformarse en una nueva clase de financiación de asociaciones políticas: la economía de regalías y monopolios. La antigüedad conoció tales monopolios financieros del comercio y también de la industria. "Tanto Egipto como Roma hacia el fin del imperio y asimismo los Estados del Oriente Cercano y Lejano crearon, a veces en gran escala, empresas estatales y también utilizaron monopolios; y las industrias fiscales de los príncipes, al comienzo de la edad moderna, siguen la misma tendencia. La satisfacción económico-productiva de las necesidades públicas no quedó limitada al patrimonialismo: también las comunas participaron, en la edad media y al comienzo de la edad moderna, a las veces con grandes pérdidas (por ejemplo Frankfurt-am Main), en muy arriesgadas empresas industriales o comerciales con carácter puramente lucrativo". (M. Weber, op.cit., pág. 743). Último y más importante papel tiene en la época del mercantilismo el sistema económico-lucrativo de las regalías y monopolios con sus derechos prohibitivos, monopolios, privilegios y concesiones. "En todas partes y en las formas más variadas, el poder de los príncipes -tanto el de /los Estuardos

los Estuardos y Borbones como el de María Teresa, Catalina la Grande y Federico el Grande-, trata de crearse ingresos monetarios por el fomento monopolizado de industrias, en los países con estados o parlamentos y a menudo como arma política contra éstos". (W. Weber, op.cit. pág. 744).

a) Al igual que la economía domanial, la economía de las regalías y monopolios presenta un tipo antiguo y otro nuevo, por lo menos en la edad media y la edad moderna. El tipo antiguo -en el cual "los derechos, por principio tan diferentes, de un señor feudal de la edad media y de un soberano moderno, casi se confunden" (Roscher) -, se vincula a la decadente economía domanial. El tipo nuevo inicia, con sus monopolios financieros, la satisfacción económico-impositiva de necesidades. Si la propiedad rural es, en la economía domanial, la fuente principal de recursos públicos, lo son los derechos soberanos lucrativos; pero al igual que en la economía domanial del patrimonio feudal, también en la economía de regalías se trata de ingresos muy distintos, lo que observó ya Bodinus. Desde luego, también la economía domanial conoce ingresos provenientes de derechos soberanos, como, a la inversa, la economía de regalías dispone de ingresos provenientes de la propiedad rural. A veces hasta los gravámenes sobre bienes raíces se encuentran entre las regalías. Es menester repetir que, al caracterizar estos sistemas financieros, no se trata de fenómenos históricos concretos, ni de los conceptos muy discutidos, de domanium y regalia, sino de señalar las particularidades, reconocidas como esenciales, de ciertos tipos ideales de la satisfacción de las necesidades financieras.

La antigua economía de las regalías propiamente dicha, en oposición al ulterior monopolismo económico-lucrativo, se basa en aquellas regalías financieras (regalia minora) y también en las prerrogativas vigentes bajo el nombre de derechos fiscales, que cuentan entre las regalías financieras, fuente de ingresos a disposición ilimitada del soberano que se basa en el derecho público. Estas regalías conciernen ante todo a la tierra y al tránsito. Ellas ofrecen en común el desarrollo de su rendimiento fiscal, puedan o no fundarse en

/derechos soberanos

derechos soberanos auténticos del rey (regalías). De esta manera se transforman, al lado de los recursos domaniales, en notable fuente de ingresos. Las regalías de la tierra comprenden ciertos poderes de ocupación o títulos de utilización del suelo, que a veces están desarrollados o que se intenta desarrollar como una regalia general del suelo. Entre otras, forman parte de ellas las regalías mineras (regalías de salinas), de caza y de pesca. Más importantes, desde el punto de vista financiero, son las regalías de tránsito, utilizadas por el fisco, como derechos reales, desde la época romana. Comprenden todas las contribuciones pagaderas por el uso de caminos públicos por agua y por tierra o por utilización de las instituciones destinadas al tránsito: derechos de navegación, de vialidad, tasa de peaje, pasajes y pontazgos y también tributos para la escolta. Asimismo forman parte de ellas las regalías de mercado y de moneda.

Con la decadencia de los ingresos domaniales y con las crecientes necesidades financieras, estas regalías se extienden más y más y se perfeccionan para fines fiscales.

Su explotación se hace por cuenta propia; por ejemplo, en las regalías mineras, donde se trata de la extracción, de oro, cobre, estaño o hierro o también sal, por empresas del soberano o bien por arrendamiento, empeño o cesión de la explotación a capitalistas (Fugger) contra el pago de determinadas sumas o participación en beneficios.

Al mismo tiempo toma auge otro grupo de ingresos que, procedente de los derechos soberanos, se incluyen entre las regalías o se coordinan con ellas. Son los ingresos provenientes del comercio de empleos o venta de oficios, así como la numerosa serie de ingresos emanados del ejercicio de la justicia, sobre todo multas y confiscaciones y, además los tributos de protección jurídica. Todas estas fuentes de ingresos no fueron utilizadas solamente por los Estados alemanes, sino en la misma medida y a menudo en extensión mayor, por los Estados del Cercano Oriente, en parte ya en la antigüedad y, más tarde, de nuevo, bajo la dominación turca, como asimismo, por los tiranos griegos y bajo el imperio romano.

b) La economía productiva de monopolios fomenta en circunstancias económicas dadas, determinadas empresas a punto tal que se convierten en considerable fuente fiscal de ganancia, favorecidas por derechos preferenciales (privilegios, monopolios). Fué el caso, ya mencionado de la antigüedad. En la economía financiera de los Ptolomeos y de los emperadores romanos, los monopolios tenían gran importancia. Los estados griegos, al contrario, sólo en casos de necesidad recurrían a tales intervenciones en la libre competencia. Aún así, se ven entre ellos sólo monopolios de venta. Pero "mientras la polis, pese a su tiranía económica (J. Burckhardt), se quedó, generalmente, con estas formas de monopolio (monopolio de venta), el absolutismo de los reyes helenísticos de Egipto cambió esencialmente el monopolio del Estado". (Wilcken, Grundzüge der Papyruskunde, 1912, págs. 239/40). Los monopolios se transforman en instituciones financieras permanentes y, al lado de meros monopolios de venta, se encuentran también monopolios de producción, de diferentes clases. A menudo hay, en la época helenística, también monopolios bancarios; sobre todo el monopolio del cambio de dinero constituyó fuente financiera muy estimada. (Se encuentran las pruebas en J. Hasebroek, Staat und Handel im alten Griechenland, 1928, pág. 169).

El monopolismo de producción llegó a su apogeo en la época del mercantilismo absolutista, en el Estado de beneficencia y policial del siglo XVIII. Derechos de producción exclusivos, vinculados con derechos monopolistas de compra y venta concernientes a objetos más diversos, fueron convertidos en todo un sistema financiero, utilizado por explotación propia o arrendamiento (appalt). El Estado trataba de monopolizar, a los fines de la economía de producción, la producción de materias primas y la industria, el comercio y el tránsito y hasta el baile y el juego.

Un resto de esta economía de appalt sobrevivía, hasta principios de nuestro siglo, en numerosas comunas del Tirol del Sud, bajo la forma del appalt del pan. Era un monopolio de las comunas para la producción de todo o de ciertas clases de pan. Las comunas arrendaban este derecho

/a los

a los panaderos contra el pago de considerables importes. Existía además, comúnmente una "tasa al pan" -es decir un impuesto-, en parte sobre pan no sujeto al appalt y en parte sobre todo el pan y otros productos de panadería.

La lista de los objetos alcanzados por el fisco es casi inagotable, empezando con tabaco, café, sal y cerveza, se llega hasta turba, miel, papel, cerda, etc. A ello se agregaron empresas bancarias, negocios de cambistas y manufacturas de las más variadas clases (fábricas de porcelana, espejos, seda, alfombras, etc.). Verdad es que, con el tiempo, subsisten pocos de los numerosos monopolios, como, por ejemplo, los del tabaco, sal y juegos de azar. La base de estas prerrogativas reside, como dice un jurista de la época, en parte en el "brazo largo" con que el fisco toma todo lo que aún no es propiedad bien fundada, y en parte en necesidades cuya cobertura se proporciona el gobernante por estos medios, molestando a los súbditos menos que con impuestos o contribuciones. (Von Kreittmayr, citado en J. J. Moser, Von der Landeshoheit in Cameralsachen, 1773, pág. 108, § 4.)

C. Como en la economía financiera del patrimonio feudal existen los gérmenes de la economía monopolista de producción, así las formas económicas caracterizadas precedentemente, en la realidad concreta, generalmente constituyen comienzos de otro sistema financiero que, según las circunstancias, pronto o tarde, se desenvuelve con más o menos fuerza (normalmente hasta con mayor fuerza) que las otras formas de satisfacer las necesidades.

Es la economía de las contribuciones o impuestos. La economía de contribuciones es aquel sistema financiero que extrae lo que es necesario para las entidades públicas, principalmente por medio de prestaciones regulares (en especie o dinero) de las economías incorporadas al organismo político o sometidas a su poder. Tales "contribuciones" o "exacciones" impuestas a otras economías con el fin de satisfacer las necesidades financieras, se advierten ya en fases muy tempranas del desarrollo estatal. Su punto de partida es el ofrecimiento -particularmente del botín- y su distribución; generalmente revisten muy pronto carácter obligatorio.

/Según su

Según su tendencia, la carga de las economías sometidas a contribución o bien distingue con privilegios a determinados grupos o bien es universal. En consecuencia, se debe distinguir dos tipos en la economía de contribuciones: la economía de contribuciones leitúrgica u otorgante de privilegios (como llama M. Weber a este tipo) y la economía de las contribuciones cívicas o economía impositiva propiamente dicha.

a) La distribución de las cargas en las asociaciones políticas ha sido, en todo tiempo, objeto de luchas violentas entre los intereses opuestos. Se intenta, en general, eximir de cargas a determinados grupos (clases, estados). Eso sucede todavía cuando la universal obligatoriedad de las contribuciones se ha hecho derecho público. Pero antes que la universalidad e igualdad de las cargas públicas, particularmente de las cargas financieras, se hayan convertido en derecho fundamental de la asociación pública, se reconocen en todos los tiempos como "derecho vigente" los privilegios de estados o de clases, exentos de proporcionar medios para las necesidades públicas. En la antigüedad este sistema leitúrgico, conduce a las llamadas liturgias o leiturgias. La esencia del sistema leitúrgico, en su amplio sentido, consiste, en que las obligaciones económico-financieras están ligadas a círculos estrictamente delimitados (estados, clases, grupos, asociaciones profesionales y de intereses), de manera tal, que se obligan, generalmente con garantía solidaria, a proporcionar para las necesidades financieras o, mejor dicho, para determinadas necesidades, o ciertas prestaciones que sí, significan para ellos, cargas financieras, traen consigo exenciones unilaterales en detrimento de los demás.

La satisfacción leitúrgica de las necesidades financieras tenía importancia considerable en el Egipto de los faraones, en la democracia ateniense, en el bajo imperio romano y en el imperio bizantino.

En la polis de la antigüedad, los altos cargos, cuyo ejercicio originaba grandes gastos, fueron confiados a ciudadanos ricos que debían, a la vez que cumplir las obligaciones, cubrir los gastos de su oficio. Ejemplos conocidos de tales leiturgias son la coregía (la organización de los coros para las fiestas, complementada con certámenes

/escénicos y

escénicos y musicales), la trierarquia (el armamento y mantenimiento de buques) y la gimnastarquía (la organización de certámenes gimnásticos).

Existe además, la contribución financiera de mecenas, que a menudo se acerca mucho a la liturgia. Fundaciones, donativos, legados para fines caritativos (colectas nacionales, ayuda de invierno) constituyen formas conocidas de esta satisfacción de necesidades.

Es liturgia o, para decirlo mejor, satisfacción privilegiativa de necesidades financieras también (o por lo menos se le acerca mucho) la carga -en el Estado corporativo- que exime a la nobleza y al clero y se reparte entre burgueses y campesinos (tercer y cuarto estado) que, en la ciudad y en el campo, la soportan de un modo solidario. En este último caso, la satisfacción privilegiativa de necesidades se asemeja a la satisfacción impositiva de las necesidades financieras y llega, finalmente, a ella. Con este alcance debe verse a L. v. Stein, cuando dice "que mientras las contribuciones de toda clase son tan viejas como la historia del mundo, el impuesto constituye una de las nociones y de los órdenes más modernos en la historia de los pueblos". (Finanzwissenschaft, 5ª ed. 1885, 2ª parte, pág. 350).

b) La economía tributaria comprende aquellas formas de satisfacción de las necesidades financieras públicas por medio de la prestación ordenada, universal y no compensada de las economías incorporadas en una entidad pública o que tienen vinculaciones ocasionales con ésta. Es verdad que ya el mundo antiguo conocía sistemas perfeccionados para reunir recursos para las necesidades del Estado por prestaciones directas de las economías incorporadas en el Estado o en contactos con él: y, asimismo, la edad media y particularmente la Iglesia sabían de contribuciones públicas.

Pero sólo el Estado moderno desarrolló, para satisfacer necesidades públicas, la prestación incondicionalmente obligatoria y determinada, según volumen y orden, por ley y administración. Con el Estado moderno se desarrollaron también -ante la decadencia del Estado eclesiástico, cuyas tareas (instrucción, beneficencia) pasaron parcialmente al Estado temporal- las entidades impositivas que caracterizan las finanzas /modernas. Son

modernas. Son ellas entidades que, para satisfacer sus necesidades financieras por derecho propio o derivado, imponen en su jurisdicción a las economías según disposiciones unilaterales, prestaciones universales y no compensadas.

El impuesto es más viejo que la economía impositiva. Su origen finca en la "ofrenda", es decir en la prestación voluntaria de ciertos asociados en pro de otros, dentro de una colectividad solidaria. La ofrenda no es prestación caritativa sino expresión natural de vida colectiva, basada en ayuda y protección mutuales. Los destinatarios son los ancianos o los jefes. Ellos distribuyen las ofrendas, reteniendo una parte para cumplir las modestas tareas públicas de las primitivas condiciones de vida. Con la formación de la asociación política y el establecimiento de las relaciones de dominio, la ofrenda es reemplazada por el impuesto, es decir el don exigido. El impuesto significa una prestación obligatoria basada en la coacción y la sujeción. Esa prestación es un deber. Tiene carácter obligatorio aún cuando, exteriormente, guarde la apariencia de ser voluntaria.

Dicha prestación obligatoria se constituye en contribución, en impuesto. De esta manera queda despejado el camino hacia la organización de la economía impositiva. No es éste el lugar para profundizar el tema. Se debe subrayar un solo hecho: se formó la economía impositiva, desde su origen y hasta el presente, exclusivamente con la intención de proporcionar al Estado o a otras entidades públicas los medios requeridos para satisfacer sus necesidades financieras. Era y es una economía tendiente a satisfacer necesidades financieras. Sólo recientemente se ha intentado utilizar la economía impositiva también para intervenir, de modo formativo, en el proceso económico o en el orden social.

D., La nueva teoría económica financiera defiende el principio de una política de gastos opuesta a la coyuntura. Su realización supone la disposición de recursos financieros, cuyo suministro, en adecuado volumen y en el momento preciso, es insuficientemente posible mediante la economía impositiva. Por eso, la economía impositiva como

/sistema financiero

sistema financiero debe ser complementada con medidas económico-crediticias.

El sistema financiero de la economía crediticia presenta dos formas: la economía crediticia temporaria y la economía crediticia permanente.

a) La economía crediticia temporaria sirve a la financiación de la economía pública durante la crisis, a saber cuando, en el cambio de la coyuntura, el reflujo económico hace creces los ingresos mientras los gastos aumentan. Durante el movimiento contrario de las ondas económicas, en el ascenso de la coyuntura y en la prosperidad, los créditos contratados son amortizados. Se suele llamar tal política presupuestaria: equilibrio cíclico del presupuesto.

b) Cuando, no obstante las fluctuaciones coyunturales, subsiste la tendencia a un permanente subempleo, como efectivamente parece motivarse por transformaciones estructurales de la economía, entonces una política financiera, encaminada sólo a la regulación de las fluctuaciones económicas, no puede garantizar, desde luego, la plena utilización de los medios de producción humanos y materiales. El Estado debe intervenir, como comitente, por medio de una política de gastos, de vasto alcance, especialmente mediante la planificación de inversiones. La economía impositiva no puede proporcionar para ello los recursos necesarios. Y se origina en la economía pública un déficit permanente, que debe ser cubierto por medios crediticios. Esta es la tarea de la economía crediticia permanente. Se nutre de la cuota del producto social no solicitada para fines de consumo y producción.

En el sistema financiero de la economía crediticia temporaria, los créditos son utilizados sólo sincrónicamente en la inteligencia de que, en la coyuntura ascendente, podrán disminuirse los gastos y liquidarse las deudas contraídas en la crisis. El sistema financiero de la economía crediticia permanente, en cambio, parte de la suposición de que la economía libre de mercado está siempre amenazada en su proceso por un subconsumo, cuya eliminación exige que los gastos públicos, prescindiendo de la posibilidad de cubrirlos por la economía impositiva, /deban ser

deban ser constantemente mantenidos en un nivel que garantice pleno empleo. Eso significa déficit permanente o, por lo menos, de cierta duración en la economía presupuestaria, a financiarse únicamente con crédito público.

2. Los sistemas financieros precedentemente descritos como procedimientos de satisfacción de necesidades públicas, no deben ser teridos por intentos de explicación genésica, lo que significaría el deseo de proponer interpretaciones históricas para abstracciones, o indagar el origen histórico de algo que nunca en parte alguna existió como tipo "puro". Sin embargo, se puede observar una paulatina evolución desde los ingresos domaniales, a través de los monopolios, hasta los ingresos impositivos. Por eso la nueva ciencia financiera, como ya recalcó G. Cohn, "ajustó esta división a las etapas de la evolución histórica, de manera que ella refleja el desarrollo del Estado durante los últimos siglos -desde el Estado de derecho privado hasta el Estado de derecho público- en el progreso financiero revelado desde los ingresos de la economía privada hasta los ingresos originados en el derecho público". La satisfacción de necesidades financieras según el procedimiento usado en la producción privada pura se evidencia en la economía domania. Le sucede la etapa de la economía de las regalías y monopolios, en la cual la producción privada pura es reemplazada por la producción privilegiada del poder del Estado. Los ingresos puramente privados se transforman en semi-públicos. La producción privada pura se atribuye un derecho preferencial en virtud de la prerrogativa pública. Las circunstancias económicas e igualmente la situación política reducen los ingresos domaniales; y los ingresos de los monopolios pasan a primer plano. Sólo pasajeramente, y por poco tiempo, alcanzan tan considerable importancia que pueda hablarse de una economía de producción monopolística como sistema financiero de asociaciones políticas. Generalmente los monopolios económico-productivos decaen pronto o cambian de carácter; sólo pocos se transforman en grandes monopolios financieros y, por ende, en forma impositiva. La magnitud de antiguas y nuevas contribuciones de variado carácter se acentúa, transformándose en verdaderos impuestos universales. Los impuestos se

/vuelven recursos

vuelven recursos típicos de la economía del Estado; pero en esta evolución hay a veces una etapa intermedia. A menudo los impuestos tienen su origen en tasas que proceden de contra prestaciones económicas; el Estado presta un servicio, reconoce un derecho, etc. y recibe por ello una compensación (por ejemplo licencia para ejercer un oficio, permiso de instalar una empresa industrial).

Es también insostenible que el Estado sea solamente un miembro de una gran sociedad de producción, participando en ella según el mismo principio de la economía individual como toda economía privada. El Estado aparece como entidad pública -cuyo desenvolvimiento y vida pueden comprenderse sólo desde el punto de vista de la utilidad común- que da y toma según lo exige el bien público, es decir el bienestar del pueblo. No da más -o solamente en casos excepcionales con especial compensación- ni toma según el principio de la prestación y consiguiente contraprestación, sino según el principio de la remunerabilidad general. De esta manera el impuesto se hace su medio principal de provisión de recursos.

3. La evolución histórica de los sistemas para satisfacer las necesidades financieras coincide, por supuesto, con la evolución económica y política general. Los sistemas domanial y del patrimonio feudal para satisfacer las necesidades constituyen el sistema financiero del orden económico-doméstico de suministro de bienes. El sistema de las regalías y monopolios corresponde a la etapa de la economía de clientela, en la cual es regla la pequeña empresa con producción para la clientela y, precisamente por esta razón, la gran empresa, en manos de la economía pública, parece ser la fuente financiera apropiada. La economía impositiva es el sistema para satisfacer las necesidades de la economía de mercado. Por otra parte, no se puede tener a la economía crediticia sencillamente como el sistema financiero de la economía social, sino como un sistema financiero que, al desintegrarse la economía de mercado, gana en importancia, es decir amplía su campo de acción.

Por una parte los sistemas financieros están en su origen condicionados por su estructuración económica, pero, por otra parte, tienen
/una influencia

una influencia muy fuerte en la evolución y transformación de ésta. La economía financiera pública constituye una de las fuerzas motrices que conducen desde suministro del sustento por la propia economía hasta la producción económico-cambista y llevan de la satisfacción económico-doméstica de las necesidades hasta la explotación, con fines de lucro, de la economía monetaria. Al formar un sistema de contribuciones semi-impositivas, la economía financiera pública abrió brecha en la economía doméstica, intentando -a través de los siglos, dondequiera se conservaran restos de esta etapa económica- incorporarla en el tráfico monetario. Fomentó, directa o indirectamente, la transformación de la economía de clientela en la de mercado; y bien se puede pensar que despejará también el camino desde la economía de mercado hacia una nueva etapa económica: la economía social. No faltan síntomas que señalan el paso hacia esa nueva etapa económica o que puedan interpretarse como la iniciación de un nuevo orden económico, aunque aquí no se puedan ni deban hacerse predicciones.

Lo que se puede decir es que semejante etapa económica no suplantaría en su totalidad a las demás etapas, sino que -como antaño la economía de clientela se coordinó con la economía doméstica y, más tarde, la de mercado se unió con aquella- se colocaría, al principio, al lado de las etapas económicas anteriores, apropiándose de una porción de su dominio. En la misma medida en que se impondría ese nuevo orden económico social- en el que la producción no se efectúa directamente para la familia ni para la clientela, ni para el mercado, sino por la sociedad, con medios de producción sociales y directamente para la sociedad (por eso se llama economía social), en dicha misma medida -como ya lo expuse- la economía impositiva también perdería importancia como forma de satisfacción de necesidades financieras públicas y, por fin, desaparecería totalmente,

