

197
51

Revista

de

Ciencias Económicas

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO
DE GRADUADOS

La Dirección no se responsabiliza de las afirmaciones, los juicios y las doctrinas que aparezcan en esta Revista, en trabajos suscritos por sus redactores o colaboradores.

DIRECTORES

Dr. Wenceslao Urdapilleta
Por la Facultad

Francisco A. Duranti
Por el Centro de Estudiantes

Carlos E. Daverio
Por el Centro de Estudiantes

REDACTORES

Dr. Alberto Diez Mieres
Sr. Luis Moreno
Por la Facultad

José Botti
Por el Centro de Estudiantes

Oscar D. Hofmann
Por el Centro de Estudiantes

Año XVIII

Marzo, 1930

Serie II, N° 104

DIRECCION Y ADMINISTRACION
CALLE CHARCAS 1835
BUENOS AIRES

de G. Ricca Salerno y R. Dalla Volta

La teoría general de la hacienda pública ⁽¹⁾

Los hechos y las instituciones financieras

1.—La hacienda pública comprende en su más amplio significado todos los hechos y todas las instituciones que se refieren a la adquisición y al uso de las riquezas materiales por parte del Estado, de la provincia y de la municipalidad. Los fines, que son propios de estas formas necesarias de la sociabilidad humana, y que se involucran en el fin más complejo de la vida civil, no podrían lograrse sin el empleo de medios adecuados, de bienes y servicios, sin el concurso y la cooperación de los mismos ciudadanos. Para que se pueda constituir y conservar la potencia de la nación, garantizar el derecho de los individuos y establecer instituciones de utilidad pública y de cultura, se requieren terrenos, edificios, instrumentos, mercaderías de todo género, que es necesario destinar a tal objeto. Y si nosotros admitimos que el Estado debe proponerse los fines mencionados y prestar aquellos servicios a la sociedad, debemos también admitir que él reciba de ella los medios necesarios. La necesidad de la organización financiera deriva lógicamente de las atribuciones y funciones administrativas del Estado, para las cuales es indispensable el uso de las riquezas.

El Estado no puede concebirse separado de los ciudadanos; existe y vive en las obras y en la vida de los mismos individuos. Es conocida la distinción, justa pero incompleta, que se remonta a Mohl, y aceptada por muchos, según la cual el Estado no es más que la sociedad, considerada en ciertos aspectos determinados, o respecto al orden jurídico y a los intereses generales y comunes. Las cuestiones políticas, cuestiones de

(1) Versión española del Dr. Emilio B. Bottini, del Seminario de Economía y Finanzas de la Facultad de Ciencias Económicas.

Estado, se distinguen por este carácter uniforme y por el contenido más restringido y homogéneo de las cuestiones sociales, más vastas, múltiples y complejas. Para que el hombre pueda lograr los fines que le son propios: proveer a su existencia, desarrollar su inteligencia, acrecentar su prosperidad, perfeccionar su moralidad, etc., son indispensables algunas condiciones, que sólo pueden ser establecidas por el Estado, y es necesario en muchos casos la obra colectiva de las asociaciones políticas arriba indicadas. Y el Estado sería, según esta doctrina, un órgano de la sociedad, importante, esencial, nobilísimo, pero que no anima ni destruye la grandeza y la eficacia de los otros órganos. Pero dado que la misma sociedad se compone de individuos, es necesario buscar en ellos, en sus facultades, tendencias y fuerzas diversas y en las relaciones múltiples con la naturaleza exterior, las causas principales de los fenómenos sociales y políticos, de todas las manifestaciones diversas de la actividad humana. Los hechos y las instituciones de la vida civil, cualquiera sea la forma que asuman y el modo en que se enlacen, tienen como fin siempre al hombre. Todo lo que no tiene fundamento en el hombre es simple apariencia o abstracción falta de realidad. Por consiguiente, no basta decir que el Estado es un aspecto, una forma determinada de la sociedad; sino que conviene demostrar la razón objetiva en los sentimientos, en los fines y en los modos de proceder de los individuos que forman realmente la sociedad.

2.—Ahora bien, en toda la actividad de los hombres podemos distinguir dos órdenes de necesidades y de hechos, dos clases de tendencias y de fuerzas y que Sax designa con los nombres de "individualismo" y "colectivismo" y que, a pesar de diferir en las formas, en las combinaciones y manifestaciones externas se aúnan en el ser humano. El primer orden de hechos tiene por centro y por objeto al individuo como tal; el otro orden, el conjunto de los individuos ligados entre ellos indisolublemente. La vida individual se desenvuelve en la sociedad, a la par de la colectiva, y recibe impulso de los mismos móviles de interés particular, de interés mutuo y de interés altruísta, aunque en forma distinta y como efecto de espontáneas determinaciones de cada individuo, no de una asociación necesaria y preestablecida. Es social tanto la obra de quien provee individualmente o por medio de una asociación voluntaria o de relaciones contractuales para satisfacer ciertas necesidades, promover algunos intereses, alcanzar fines determinados, cuanto la obra de quien está obligado a hacer prestaciones o

hacer servicios para el bien de toda la comunidad. Entre estas dos partes de la actividad humana no hay diferencia de elementos o causas intrínsecas, pero sí de formas, más simples y libres en una, más complicadas y necesarias en la otra, porque están ligadas a una organización superior a los deseos de cada individuo.

Los fines y los medios son substancialmente los mismos: pero en el primer caso se trata de necesidades o de intereses que se refieren al individuo y se relacionan con la obra individual; en el otro caso, se trata de necesidades y de intereses que se refieren al conjunto de individuos, a su coexistencia, y requieren la cooperación de todos.

La vida colectiva de los hombres se manifiesta en las formas ordinarias y concretas del Estado, de la provincia y de la municipalidad, en la cual asume un carácter político, coactivo, el cual expresa la necesidad de la asociación y la comunidad de los intereses. Los objetos a que se refieren son los mismos que los de la vida privada, objetos de poder y de derecho, de prosperidad y de cultura, pero sólo en cuanto su consecución no es posible, fácil o completa sin aquella forma de actividad, que implica el concurso de todos los asociados. Relativamente a cada uno de estos objetos y en cada parte de la vida social la acción del Estado y de los otros cuerpos políticos no es aislada, independiente y siempre igual; pero se reúne en diversa medida con la obra de los individuos y de las asociaciones privadas, y se diversifica grandemente según las circunstancias de tiempo y lugar. Así al Estado corresponden en gran parte las tareas que se refieren a objetos de poder y de derecho, aunque sin excluir la cooperación de los individuos, la cual se ejercita por medio de las costumbres, de las tradiciones, de libres consorcios y de las prácticas civiles, que se coordinan a los mismos objetos. De la otra parte, a los individuos pertenece la iniciativa y la acción directa y eficaz con respecto a los objetos de prosperidad y de cultura, aunque ella requiera en algunos casos, como complemento necesario o temperamento oportuno, la ingerencia del Estado. Las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, varían de tiempo en tiempo, según se extienda o se restrinja la esfera de sus atribuciones recíprocas; las tareas gubernativas eran antes más extensas para los fines morales y económicos, y menos extensas para los fines jurídicos y civiles, que no lo son en los tiempos modernos. La forma individual y la forma colectiva de la actividad humana, aunque siempre unidas indisolublemente, no guardan las mismas proporciones respecto a ca-

da objeto, pero se condicionan recíprocamente, y se limitan en tiempo diverso y con alternativas. El que puede encontrarse en cada parte de la vida social y de la legislación civil, en la producción, en la instrucción, en la propiedad, en las sucesiones, etc.

3.—Las tareas del Estado consisten en el conjunto de los servicios administrativos, mediante los cuales coopera directamente en beneficio de la sociedad, tutelando las relaciones jurídicas de los individuos, manteniendo la seguridad y la potencia de la nación y promoviendo la prosperidad y la cultura del pueblo. En sustancia se trata de *beneficios que los ciudadanos se procuran a sí mismos en común, merced a la obra colectiva, como la que es necesaria o más ventajosa*; es decir, beneficios que con la obra puramente individual no podrían obtenerse absolutamente, o se obtendrían con mayores sacrificios y de manera imperfecta. Pero para responder a este principio, que es el fundamento y la esencia del Estado, deben sus tareas múltiples ser establecidas oportunamente, y cumplidas eficazmente de conformidad a las necesidades sociales o a la actividad diversa de los individuos. A tal objeto se requieren las siguientes condiciones. Ante todo es necesario escoger y determinar de tiempo en tiempo los objetos del Estado y asegurar su consecución, mediante una acción previsor y eficaz. Y al conjunto de las disposiciones públicas, de las leyes y de las garantías, según está establecida, limitada, regulada la actividad colectiva del cuerpo social, llámase *constitución* del Estado. De ella depende la organización de los poderes públicos, y la formación de los órganos, que responden a la interpretación de las necesidades y de los fines comunes, y a la determinación de los medios necesarios o a la cooperación de cada ciudadano. En segundo lugar, es necesario que las deliberaciones tomadas sean llevadas a cabo y el objeto del Estado, definido en esa forma, tenga su plena actuación en la vida real y en todas sus particularidades. Y el ejercicio práctico del poder constituido y de la función del Estado, la suma de las operaciones y de los actos, coordinados a los fines comunes ya establecidos, es lo que se llama *administración pública*. La constitución y la administración se condicionan y se integran recíprocamente en la existencia y en la actividad del Estado, y se informan en el principio que determinan su naturaleza y sus fines.

Es éste el objeto y el contenido de las disciplinas políticas, las cuales pueden distinguirse en el modo siguiente: 1º una doctrina de los objetos del Estado (política general), como resul-

ta de un concepto general de sus atribuciones necesarias y accidentales, permanentes y variables; 2º una doctrina de la constitución, o del modo más conveniente y racional, con que deben ordenarse los poderes del Estado, a fin de que responda mejor a su fin y a su objeto; 3º una doctrina de la administración o de las funciones que el Estado debe ejercitar de conformidad con las leyes dictadas y en orden a los fines establecidos. Determinar oportunamente estos fines y llevarlos a efecto del mejor modo es el problema más importante del arte político en el sentido más amplio. La constitución interna, orgánica del Estado, es, por así decirlo, el centro del sistema, porque de un lado ella está coordinada a la determinación particular de los fines y a la interpretación concreta de las necesidades colectivas, y del otro establece las normas y fija los medios de la acción efectiva del Estado. Y la administración consiste, justamente, en el ejercicio de estas dos series de funciones públicas, esto es, en la actuación práctica de los fines y en el uso de los medios de conformidad con las leyes establecidas. La constitución es única, fundamental; la administración es múltiple, diversa, como administración de la guerra, de la justicia, de las obras públicas, de la instrucción, de las finanzas, etc. La administración presupone la ley, y, por lo tanto, tiene fundamento en la constitución del Estado, pero consiste verdaderamente en las operaciones o funciones necesarias a la consecución de los fines propuestos. Así la administración social, o para objetos de prosperidad y de cultura, no está en determinarlos (tarea de la política económica y social), sino *en llevarlos a efecto*.

Estas disciplinas forman parte de la política y de la legislación general, en cuanto contienen máximas y suministran normas reguladoras de aquellas relaciones múltiples y diversas, que vinculan los ciudadanos y los órganos del Estado, de las obligaciones recíprocas y de la esfera propia de acción. Pero adquieren un carácter científico, cuando se remontan a las causas generales de que depende la organización completa del Estado, la mayor o menor amplitud de sus atribuciones, la constitución más o menos extensa y fuerte, las funciones, simples o complicadas, y otras, demuestran la razón objetiva en la naturaleza de los individuos y de la sociedad, en sus tendencias y cualidades esenciales y en las circunstancias del mundo exterior en que viven. O en otros términos, las disciplinas políticas científicamente consideradas, estudian los aspectos diversos del colectivismo, las manifestaciones de la actividad colectiva de los hombres en cuanto dependen de causas naturales y se refie-

ren a los fines de la vida humana. Y a ellas responden las ciencias llamadas sociales y que contemplan las formas diversas del individualismo, o sean las manifestaciones de la actividad individual o privada en la sociedad, dependientes de causas análogas y coordinadas a los mismos fines de la seguridad, del poder, de la prosperidad, de la cultura y así sucesivamente. Así, por ejemplo: dados los objetos de la prosperidad (bienes materiales), la actividad individual de los hombres en relación con ellos forma la materia de la *economía social*, y la actividad colectiva es objeto de la *política económica* (teoría) o economía del Estado, que impropiamente llámase administración social. Tanto una como otra disciplina, si bien difieren respecto al objeto inmediato, que consiste, no en los fines, sino en forma diversa, individual o colectiva, de la actividad humana, tienen el mismo fundamento y se remontan a los orígenes comunes de los hechos políticos y sociales, que residen en la naturaleza del hombre y en sus relaciones con el mundo exterior.

4.—Pero el cumplimiento de las funciones del Estado y la consecución de los fines que constituyen un bien común, requieren el uso de una cierta cantidad de riquezas, como del mismo modo lo exige la consecución de todos los otros fines de la vida privada. A los servicios administrativos, de la seguridad, de la justicia, de la cultura, etc., corresponden los gastos públicos y las contribuciones pagadas al Estado por los ciudadanos. La razón es que esos servicios representan necesidades colectivas que al igual de las necesidades privadas, no pueden ser satisfechas sin el empleo de los bienes materiales. Los mismos ciudadanos, para conseguir los objetos individuales y comunes deben ante todo desenvolver su actividad para la adquisición de las riquezas. La dependencia del hombre de la naturaleza y la necesidad de transformar útilmente la materia para satisfacer las necesidades inherentes a su existencia civil, perfeccionar y desenvolver sus facultades, se manifiestan claramente en todas las manifestaciones de la vida humana. Y la ley fundamentalmente económica que determina y rige la producción y el uso de las riquezas se refiere a todos los fines del individuo y del Estado, de la actividad privada y de la actividad colectiva de los hombres. Se forma de tal manera y por estas razones en la amplia esfera de la administración pública una serie distinta de órdenes, de actos y de operaciones, que tienen por objeto procurar al Estado los bienes materiales indispensables para el ejercicio de sus funciones ordinarias. Y por esto los fenómenos y las institucio-

nes financieras, que se reducen a la erogación efectiva de los gastos y a la recaudación de las entradas públicas, o sea la adquisición y el uso determinado de una parte de la riqueza general para los fines de la vida colectiva. La constitución de la finanza pública se desarrolla paralelamente con el orden del Estado y con el ejercicio de las funciones administrativas.

Y en verdad el Estado necesita, ante todo, en sus múltiples funciones fuerzas personales y prestaciones de servicios. Que, antes bien, su esencia no consiste realmente sino en la organización de estos elementos para fines comunes a toda la sociedad. Ahora, los modos con que las fuerzas privadas entran en la formación de la administración pública para servir a los fines del Estado son tres: diferentes por su eficacia actual y por su importancia histórica. El 1º es la prestación espontánea y gratuita de servicios, que los ciudadanos hacen por razones de utilidad pública, como sucede en nuestros tiempos en las funciones prestadas *ad honorem* que forman parte considerable de las autonomías locales, y especialmente del *self-government* inglés. Aunque este sistema haya tenido mayor importancia en los siglos pasados especialmente para las empresas de guerra, se ha reducido ahora a insignificantes proporciones y no es más que una excepción en los Estados modernos; porque mientras no podría suministrar a ellos un caudal suficiente de aptitudes especiales y de fuerzas, requeriría a los individuos, serios y desiguales sacrificios. A medida que se extiende la especialización de la industria y prevalecen las disciplinas técnicas en todas las ramas de la actividad humana, las instituciones públicas se transforman y se reorganizan sobre las mismas bases como luego veremos con más amplitud. La otra manera de obtener las fuerzas personales consiste en la obligación impuesta a los ciudadanos de rendir ciertos servicios sin compensación o con remuneraciones parciales, como sucede en la conscripción militar, en la justicia, etcétera. Es indispensable para la aplicación de este sistema el uso de los bienes materiales, ya sea para suministrar el mantenimiento necesario, sea para dar alguna indemnización a aquellos que están sujetos a un cargo personal de responsabilidad, que les quita los medios de vivir o les ocasiona gastos extraordinarios. Ni se podría con eso cubrir todas las necesidades y proveer a las diversas funciones del Estado, especialmente a aquellas que requieren especiales conocimientos y aptitudes, un aprendizaje más o menos largo y metódico, una hábil práctica de la administración. Y de esto deriva la necesi-

dad de recurrir a un tercer modo, que es puede decirse ordinario y puramente contractual, con el cual se obtienen servicios efectuados con perfecta regularidad, y remunerados enteramente, según normas fijas y libremente aceptadas. Es el modo practicado en toda administración civil, propiamente dicha, y en la parte más difícil de la misma administración militar, forma hoy día la regla de toda asociación pública. Pero para la compensación debida a los empleados públicos y que constituyen los medios de su subsistencia, necesita el Estado otra cantidad de bienes materiales, que figuran entre los gastos y las entradas públicas.

A estas partidas se les agregan otras de no menor importancia. El Estado necesita en el ejercicio de sus funciones, no sólo de fuerzas y de servicios personales, sino también terrenos, edificios, máquinas, instrumentos y mercaderías diversas. Así no basta alimentar el ejército, sino que es necesario suministrarle ropas, armas, municiones, caballos, fortalezas, naves, etc. E igualmente, no sólo conviene pagar los funcionarios de la justicia y de la seguridad pública, para suministrar un oportuno mantenimiento, sino que es necesario poner a su disposición palacios, cárceles, etc. Hay pues causas personales y causas reales de gastos públicos, los cuales presuponen y requieren entradas correspondientes, y junto con ellos forman la materia y el orden de la finanza. Varía de tiempo en tiempo las proporciones y las formas, pero es permanente la substancia del hecho. Y también para obtener los bienes materiales el Estado ha adoptado tres modos análogos a los usados para los servicios personales. En ciertos períodos de economía y de civilización primitiva tuvo no poca importancia el sistema de la liberalidad pública, de los donativos, y de las prestaciones extraordinarias, especialmente en caso de guerra. Era en la finanza de los Estados medioevales o más antiguos un complemento necesario de los contribuyentes, que obtenían en la mayor parte, de los poseedores territoriales, de las aduanas y de ciertas contribuciones especiales. Al mismo tiempo prevalecía en la percepción de las entradas públicas la forma contractual de la compra como la administración y el beneficio de los bienes, componentes del dominio fiscal, la venta de los productos, etc. Pero con el desarrollo de la economía y el progreso de las instituciones civiles, por las razones que daremos en otro lugar, el primer sistema ha desaparecido casi enteramente y el segundo, ha perdido una gran parte de su importancia financiera. Actualmente en las finanzas de los

Estados modernos tiene una más difundida aplicación el sistema coactivo o forzado de recaudar las entradas públicas, el cual se diferencia solamente en los modos particulares y asume las dos formas de contribuciones generales y especiales según la naturaleza de los gastos y servicios correspondientes.

5.—Por lo tanto los fenómenos y las instituciones financieras derivan de la necesidad objetiva de destinar una parte de las riquezas a las necesidades de la vida colectiva. Existe una relación de dependencia entre los servicios públicos y la producción de los bienes materiales, de modo que dados los objetivos y las funciones del Estado se tiene necesariamente la razón de los gastos y de las entradas. La finanza pública, por los caracteres formales, las bases jurídicas y el fin político no difiere de ninguna otra parte de la administración, de que se distingue por el contenido y los elementos substanciales de que se compone, elementos que pertenecen a la economía social. Los mismos principios de política general y de derecho público, que prácticamente establecen las atribuciones y las funciones del Estado, determinan además el modo de satisfacer las necesidades correspondientes o el uso de las riquezas y de las fuerzas privadas para los fines comunes, y como los ciudadanos deben contribuir con la persona y con sus bienes. Para uno y otro caso se adoptan procedimientos análogos, se ponen en juego garantías iguales, y valen leyes iguales. El impuesto, por ejemplo, reviste los mismos caracteres externos, políticos y jurídicos que son comunes al servicio militar obligatorio, a la expropiación forzada por motivos de utilidad pública, etc. La finanza tiene estrecha atingencia con el orden político de la sociedad de la cual es parte esencial. Ella encuentra el complemento perfecto y necesario en la administración pública, entendida en el más amplio sentido; tiene la base legal en la constitución orgánica, de que depende su forma concreta, y la razón de ser en los fines del Estado, vinculado íntimamente con la existencia y con el bien de cualquier consorcio civil. Los gastos y las entradas no pueden justificarse formalmente, sino en cuanto corresponden a servicios reales; son determinados y ordenados según las normas constitucionales vigentes, y derivan de necesidades públicas reconocidas o sirven a fines establecidos en los modos legales. Y sólo cuando forman parte de un ajustado sistema de derecho público, puede hablarse de un verdadero orden financiero en el sentido jurídico o político de la palabra. La razón última y la substancia de cada finanza pública consiste en una suma

de sacrificios que los ciudadanos deben hacer para el bien común o para conseguir los fines relativos a la unidad del cuerpo social, y de allí entra en la esfera más vasta de la vida colectiva de los hombres y en las relaciones múltiples que pasan entre ellos y el Estado, que es de aquella vida la forma concreta y orgánica.

Pero si en los fines y en la actividad del Estado hay premisas y condiciones indispensables, no está el objeto propio de la finanza. Las cuestiones financieras, cuestiones de medios materiales o económicos, nacen, cuando son exhaustas y definidas las cuestiones que se refieren a los fines, y cuando se trata de gastos y de entradas públicas, necesarias a su logro, y de modo eficaz y oportuno de proveer a las primeras y de recaudar las otras. Los fines, las funciones y la actividad del Estado constituyen simples datos de hechos o términos de comparación para la finanza pública, políticamente y jurídicamente considerada e implican cuestiones de orden diverso, superior, cuya solución corresponde a otras disciplinas políticas y sociales. Estas demuestran, por ejemplo, la necesidad y utilidad inestimable del orden, de la seguridad y de la garantía de los derechos e intereses privados en el cuerpo social; pero puesto que esto no puede obtenerse sin la obra de empleados públicos y el uso de alguna riqueza, de aquí deriva la razón de los gastos y de las entradas públicas. Igualmente los motivos que justifican en algunos casos o reclaman la acción directa del Estado para ciertos fines de prosperidad, son de interés general y no deben confundirse con aquellos que se refieren a los medios necesarios; pero el nexo entre estas dos partes es íntimo, como es constante la dependencia de una de la otra. La cuestión económica y social, relativa a la construcción y explotación de los ferrocarriles, se distingue netamente de la cuestión financiera en el modo en que se debe subvenir al gasto que ellas requieren y sólo cuando está resuelta la primera en favor de la ingerencia gubernativa puede discutirse y resolverse la segunda. La finanza pública no es la economía del Estado propiamente dicha, la cual se refiere a *objetos particulares* de prosperidad, sino la hacienda de los gastos y de las entradas, el conjunto de *medios pecuniarios*, que se refieren a *todos* los objetos. En la extrema hipótesis de un Estado enteramente ajeno de cualquier empresa industrial, de cualquier ingerencia directa en actividades económicas, faltaría la economía del Estado (o pública), pero no las finanzas, por las razones que hemos dicho. De igual manera es un

problema gravísimo de política general, si conviene o es necesaria una guerra en un momento dado; un problema que reúne los intereses más vitales e implica la misma existencia del Estado: es un problema financiero aquel que se refiere a la elección y a la aplicación del mejor sistema para proveer a los gastos, como sería el Tesoro, el aumento de los impuestos o el crédito público. Según los fines diversos, prácticamente considerados, se diversifica la naturaleza de los gastos públicos, su cantidad, su duración, y los efectos derivantes; y todo esto es necesario tenerlo en cuenta al establecer las entradas correspondientes. Las cuestiones financieras, aunque subordinadas a cuestiones políticas, en el sentido más amplio, tienen un campo asaz vasto y una importancia que se comprende fácilmente, cuando se considera que sin medios oportunos no es posible alcanzar los fines.

Está fuera de duda que la potencia del Estado y también el éxito de una guerra depende en gran parte de los medios disponibles; como es cierto que las condiciones financieras ejercen una influencia importante sobre todas las ramas de la administración del Estado.

6.—El conjunto de los hechos y de las instituciones financieras se puede considerar bajo distintos aspectos, y suministrar material a varias disciplinas. Tenemos, en efecto, la historia de las finanzas, la estadística financiera, y el derecho financiero positivo, que nos demuestran o el cambio y las transformaciones en el orden de los tiempos sucesivos, o las condiciones de hecho y los elementos numéricos en tiempo y lugar determinados, o las relaciones jurídicas que se derivan entre el Estado y los individuos. Y, aunque éstas sirvan a aclarar el estado de las finanzas en muchos puntos esenciales y suministran datos utilísimos o también indispensables al estudio de ellas, no obstante, difieren de la ciencia de las finanzas, propamente dicha; la cual trata de investigar las causas generales, permanentes y necesarias de los fenómenos financieros, a determinar las leyes naturales y a formular aquellos principios que gobiernan la política y la legislación financiera. Es necesario distinguir, sin embargo, dos objetos y dos fines diversos, a que obedece la misma disciplina, fines que no pueden separarse completamente, pero que a menudo suelen confundirse con daño grandísimo del progreso de los estudios. Otra cosa es en efecto el objeto del arte, en el sentido más lato, esencialmente práctico, que consiste en dar preceptos y en establecer normas, las cuales sirven para dirigir la acción

libre de los hombres y regular las instituciones públicas entre ciertos límites y de conformidad con las circunstancias de tiempo y de lugar. Y otra cosa es el objeto de la ciencia, puramente teórico, el cual está en la investigación del vínculo entre *las causas* y *los efectos* y en la determinación de las leyes que siendo “la expresión normal, típica del modo de actuar de las fuerzas naturales” (Rümelin) constituyen el fundamento de todas las máximas y reglas del arte. La doctrina financiera hasta que se refiere a los objetos y a las funciones del Estado, a las relaciones que suceden entre él y los ciudadanos, demostrando los fines inmediatos de los gastos públicos, los modos de recaudar las entradas, etc., tiene un carácter prevalente de arte, como las otras disciplinas políticas citadas arriba; se eleva al alto rango de ciencia cuando descubre los fenómenos y las instituciones, que componen las finanzas, las causas eficientes y últimas en la naturaleza de los hombres, en la correspondencia entre sus *obras* y los *motivos*, en las leyes que determinan la actividad económica y el uso de la riqueza.

Así las razones políticas, jurídicas y morales, que se aducen en la política y en la legislación financiera en favor del impuesto general o de algunas instituciones o reformas tributarias en particular, se resuelven efectivamente en una razón objetiva que se infiere de condiciones económicas, y tienen valor y eficacia práctica en cuanto están conformes con ella. El temperamento adoptado en materia de tributos por el Estado, en virtud del poder constituido, o sobre todos los ciudadanos o sobre algunas clases, es posible hasta un cierto límite, sobrepasado el cual cesaría o perdería todo vigor, porque tendría que violar aquellos principios, lesionar aquellos intereses que llámanse vitales y son por naturaleza inviolables. Cualquier coacción excesiva o poder arbitrario desaparece en el curso de la historia humana, en la que predomina la acción de las fuerzas sociales, o “la influencia de las causas, en virtud de las cuales la sociedad está formada y se conserva” (Quetelet). La finanza pública, a la par que cualquier otro sistema político o administrativo, tiene ciertos caracteres formales y propios, un sello especial que deriva de los fines del Estado a quien sirve, de las formas de la vida colectiva de la que es parte; pero substancialmente no es más que resultado de la actividad individual y no existe verdaderamente sino como obra de individuos a quienes se refiere toda manifestación de vida social. El progreso de la ciencia moderna respec-

to a la finanza como respecto a muchas otras instituciones públicas, consiste en sustraerla poco a poco del dominio aparente de causas políticas y de principios abstractos destruyendo las imágenes ilusorias o falaces de un Estado autónomo y de una administración independiente de las leyes de las fuerzas sociales, y en colocarla sobre la base real, en la que nace y se desarrolla naturalmente, o en aquel conjunto de esfuerzos y de satisfacciones, de sacrificios y de bienes, que forman la economía y que Jevons llama justamente "la mecánica de las utilidades" o de los intereses.

Ni la política general, ni el derecho pueden darnos la razón objetiva de las instituciones financieras, las cuales implican una serie de sacrificios realizados para obtener una suma de satisfacciones comunes. La política establece los móviles del Estado y demuestra la necesidad de los gastos públicos o determina el uso de una cierta cantidad de riquezas; el derecho prescribe y define las obligaciones que corresponden a los ciudadanos de contribuir a aquellos gastos y a las autoridades de efectuarlos de acuerdo al fin establecido. Pero todo esto presupone un fundamento económico, en el cual se apoyan, y los derechos del Estado y las obligaciones de los individuos, presupone que éstos y aquéllos están conformes con los motivos ordinarios que inducen a los hombres a la producción de las riquezas. Los dictados de la política y del derecho son generalmente verdaderos "en hipótesis", es decir, dadas las condiciones, las facultades, los medios necesarios para su realización práctica y siempre que ellos estén de acuerdo con las leyes naturales de la sociedad. Pero la consecución de los fines del Estado y el cumplimiento de las obligaciones correspondientes de los ciudadanos en cuanto presuponen una riqueza disponible depende de ello, que una parte de la actividad productiva pueda ser, según las normas ordinarias de la economía, y sea verdaderamente dedicada a satisfacer las necesidades de la vida colectiva. Aquí debe buscarse la razón objetiva, científica de los fenómenos y de las instituciones financieras que bajo las formas jurídicas y los caracteres políticos conservan la naturaleza económica y tienen una base utilitaria.

7.—Sobre el carácter y el método de la ciencia de las finanzas han discutido largamente los escritores más recientes. Según como se considere y se interprete el fenómeno financiero del punto de vista económico, político, sociológico, jurídico, se concibe de manera diversa la ciencia de las finanzas. La con-

cepción pura y exclusivamente económica, ha resultado poco a poco inadecuada, mientras la sociológica resulta por su extensión exuberante poco o nada concluyente. La doble consideración del carácter *económico y político* de la finanza, en cambio, permite comprender mejor la naturaleza de los hechos y de las instituciones financieras y por consiguiente la de la ciencia de las finanzas. El mismo Ricca Salerno, en un trabajo precedente, publicado en el *Giornale degli Economisti* (Padua, 1878) había aceptado tal orientación, pero después, bajo la influencia de la obra de Emilio Sax (ahora ya traducida en la *Biblioteca dell'Economista*, serie V, vol. 15), se adhirió a la concepción puramente económica. Está en el hecho que los fenómenos financieros, como todos los otros fenómenos sociales, están determinados por elementos diversos, sin excluir los de carácter ético, y de allí que la ciencia que los estudia y que indaga las leyes no puede tener carácter puramente económico, sino también político, con cuyo adjetivo podemos precisamente, entendiéndolo en sentido lato, comprender causas y factores múltiples que actúan más o menos eficazmente para determinar los hechos financieros de los cuales deduce su propia índole la ciencia que los considera como su materia de investigación.

Pero sobre todo se ha discutido recientemente acerca de la constitución de una *ciencia pura de las finanzas*. Para Griizziotti (1) el objeto que ella tiene es "examinar todas las organizaciones concretas e ideales de entradas, para construir en cada una, el sistema y el modelo *crystalino*, de conformidad con los fines financieros que persiguen; y de allí examinar si tales fines se pueden alcanzar y por último poner de relieve objetivamente las leyes y las propiedades de aquel sistema en un determinado ambiente respecto a los fines fiscales que se persiguen, que son los de cubrir una cierta necesidad y de repartir el gravamen fiscal en una cierta proporción entre las diversas categorías de personas". Pero semejante modo de concebir la ciencia pura de las finanzas está sujeto a varias consideraciones críticas, cuya exposición aun sintética no es posible presentar de manera completa en este pequeño Manual.

Nótese, también, que aun entre los que quisieran parale-

(1) "Consideraciones sobre los métodos, límites y problemas de la Ciencia pura de las finanzas", Roma, 1912, y "Crisis y tendencias de los estudios financieros", en el *Giornale degli Economisti*, febrero, 1915.

lamente a la economía pura, una ciencia pura de las finanzas, no están completamente de acuerdo, porque algunos (Murray, por ejemplo) admiten el doble carácter económico y político, otros (Griziotti, por ejemplo) excluyen el segundo. Tiene notables observaciones, desarrolladas en forma sobria, el profesor Tangorra en su reciente *Tratado de Ciencia de las Finanzas*, donde se lee (pág. 62) a propósito de la orientación *económica pura*: “El mérito innegable de la susodicha orientación está en haber indicado el camino por el cual, respecto a las leyes que regulan el fenómeno financiero, es dado conseguir resultados de gran aproximación, que representa una conquista segura para la investigación científica, y sin los cuales sería imposible proceder a ulteriores aproximaciones necesarias para hacer más exactos y conformes a la realidad los principios abstractos, descubiertos de aquella manera. Procediendo de este modo, ha sido posible a la ciencia financiera utilizar la mayor conquista de la economía pura moderna — la teoría del equilibrio económico — y, en ciertos límites, también, servirse de la investigación cuantitativa, que tantos frutos ha dado a la ciencia económica. Pero, en nuestra opinión, los partidarios de esta orientación son demasiado absolutos cuando afirman que el fenómeno financiero es enteramente de índole *económico*; que los otros elementos, con los cuales en concreto se encuentra combinado, son simples factores espurios y que la investigación *científica* (finanza pura) debe idealmente aislarlo de tales factores al someterlo a tratamiento teórico, dejando a la investigación *empírica* y *práctica* (finanza empírica o práctica) la tarea de estudiarlo *en combinación* con semejantes factores.”

El más reciente escritor que ha intentado una orgánica sistematización teórica de la doctrina financiera, el profesor Murray, ha debido reconocer la naturaleza contemporáneamente política y económica de la ciencia de las finanzas; cuyos principales órdenes de investigación son estos dos: a) la determinación de las necesidades públicas; b) su satisfacción (se entiende, cumplida con medios económicos materiales). Y Murray escribe: “El que está de acuerdo con nosotros, que sujetos (agentes) de la actividad financiera son los entes públicos en general y el Estado en particular, no puede dudar del carácter contemporáneamente *político* y *económico* de las leyes que gobiernan los fenómenos financieros.” Y él, precisamente después de estudiar la satisfacción de las necesidades públicas solamente del punto de vista político, partiendo de

la hipótesis que las clases dominantes siguen en su actividad financiera únicamente criterios políticos, deduce las siguientes generalísimas uniformidades: 1º al procurar la riqueza necesaria para la satisfacción de las necesidades públicas, las clases dominantes tienden a hacer contribuir en cuanto pueden a las clases dominadas a fin de eximirse lo más posible de la relativa carga tributaria, sea con la elección de aquellas formas de tributos que resultan menos advertidos por los contribuyentes, sea adoptando tributos, o que repercuten sin incidir, o que incidiendo pueden a su vez eludir la erogación, o que inciden sobre ciertas clases y no sobre otras dominadas a fin de hacer de las primeras aliadas en la opresión financiera de la segunda; 2º al erogar las riquezas obtenidas las clases dominantes tratarán de beneficiarse lo más ampliamente posible, o directamente o abiertamente satisfaciendo necesidades de ellas mismas, o tratando de hacer variar a su favor en el objeto (calidad), en la cantidad o en las personas, las erogaciones (gastos) establecidas. Y tal generalísima uniformidad, así él la llama, además de tener valor en sí, en cuanto reflejan un interesante orden de fenómenos, le parecen importantes por cuanto sirven para explicar las desviaciones de los fenómenos financieros concretos, de aquellas leyes que los estudiosos de finanzas han venido estableciendo desde el punto de vista exclusivamente económico. Aquella unilateralidad, termina, que se puede encontrar en las uniformidades determinadas por nosotros, es precisamente el correctivo de la otra paralela que se encuentra en las leyes económicas de las finanzas, que es mérito especial de la escuela hedonista (pág. 122).

Afirmado y aclarado primeramente el carácter político y sucesivamente el económico de la actividad financiera, Murray ha tratado de obtener de sus investigaciones analíticas una doctrina sintética de la cual no es el caso de ocuparse aquí, llegando a la definición siguiente de la ciencia pura de la finanza: *la ciencia del equilibrio financiero, y específicamente la define aquella disciplina que busca las uniformidades de los fenómenos inherentes a la determinación y satisfacción de las necesidades públicas bajo los dos aspectos sustanciales político y económico.*

Consúltese la obra sugestiva, pero ciertamente discutible sobre ciertos detalles, de Murray, *Principios fundamentales de ciencia pura de las finanzas* (Florencia, Librería de "La Voce", MCMXIV). Y, concluyendo, puede decirse que no siendo el fenómeno financiero un puro fenómeno económico,

la ciencia que busca sus leyes o su uniformidad no puede tener carácter exclusivamente económico, sino sólo prevalentemente.

La naturaleza del Estado, observa justamente Tangorra, los criterios que informan su conducta, los poderes de los cuales está provisto, y las fuerzas de las cuales se vale para proveerse de los medios económicos que le son necesarios, la especialidad característica de los deberes que debe cumplir, las finalidades que persigue, siempre respondiendo a la índole del sujeto ejecutante, el modo completamente particular según el cual surge y se manifiesta la voluntad de tal sujeto y esto valora las necesidades propias, la naturaleza de los medios con que tales necesidades son satisfechas, las fuerzas que intervienen a determinar de parte de los cuerpos competentes la elección de las necesidades a satisfacer, la especialidad de los órganos con que se cumple la voluntad del Estado y de los cuales resulta la actividad financiera, son todas circunstancias que diferencian el fenómeno *financiero del económico*. Como quiera que se piense, el primero está enteramente dominado y compenetrado por el principio del *imperium* o principio estadual, que no es de naturaleza económica: es tal principio el que señala los límites a la economía financiera y le imprime todos los caracteres por los que se distingue de la economía individual y privada

(1).

(1) En toda controversia alrededor del carácter de la ciencia de la finanza ver: De Viti de Marco, *El carácter teórico de la economía financiera* (Roma, 1888); Mazzola, *Los datos científicos de la finanza pública* (Roma, 1890); Tangorra, *Tratado de ciencia de finanzas* (Milán, 1915); además los escritos de Grizioti y de Murray, ya citados.