

DR 16 51

Carrera de Derecho, asignatura Hacienda Pública I, título Hacienda Pública clásica y moderna, autor Pablo de Diego Ángeles, fecha de grabación 15 de octubre del 82 y fecha de emisión 3 de noviembre del 82. La evolución de la Hacienda Pública es la consecuencia y el reflejo de la evolución del Estado. La ciencia de la hacienda clásica, cuyos principios fueron enunciados por el varón Luis, León Sey o Gastón Yese, estaba ligada al Estado liberal del siglo XIX, al Estado policía de los economistas discípulos de Adam Smith, al Estado burgués de los marxistas.

El principio fundamental era, ante todo, el de limitar al máximo las actividades del Estado, circunscribiéndolas en lo posible a las tradicionales funciones de policía, justicia, ejército y diplomacia reservando todo lo demás a la actividad privada. Principalmente en el campo económico, el Estado debía abstenerse de intervenir y dejar actuar libremente las iniciativas privadas, la libre concurrencia y las leyes del mercado. El objeto de la Hacienda Pública era, pues, suministrar al Estado los recursos necesarios para cubrir los gastos ocasionados por las funciones de administración que le estaban encomendadas.

Lo esencial era que la actividad financiera ejerciera la menor influencia posible sobre las finanzas privadas y la actividad de los particulares, lo cual se conseguía en la medida en que los gastos públicos eran reducidos y se encontraban exactamente equilibrados con los ingresos. Antes de 1914, los gastos públicos eran inferiores al 15% de la renta nacional en Francia y en los principales estados del mundo. Normalmente oscilaban alrededor del 10%.

Actualmente los gastos públicos alcanzan y sobrepasan en general el 30% de la renta nacional a pesar de que los medios técnicos y el desarrollo de la producción han elevado mucho el nivel de ésta. Este crecimiento considerable muestra una evolución profunda de la función del Estado. En nuestros días no se cree ya, ni aun en los estados llamados capitalistas, en la superioridad incondicional de la iniciativa privada en el campo económico.

Se comprueba que la libre concurrencia, abandonada a sí misma, tiende a destruirse a través de la constitución de convenios corporativos y evolucionar así hacia una restricción consciente de la producción. Se reconoce que la distribución de la riqueza y de los riesgos resultantes de opinión pública no tolera ya esta injusticia. Incluso en los países que proclaman aún su fe en el capitalismo liberal, el Estado no se limita ya a sus funciones militares y de orden tradicional.

Interviene en la vida social para estimular la producción en los periodos de crisis, para evitar el alza de precios y mantener el poder de adquisición del dinero en los periodos de inflación, para asegurar de este modo, en todo momento, una mejor utilización de las riquezas del país y una mejor distribución de la renta nacional. Al Estado liberal le ha sucedido el que sus enemigos, con un matiz peyorativo, llaman el Estado Providencia, encargado de asegurar el bienestar de sus ciudadanos, o mejor, el Estado Faustiano, que organiza y dirige el conjunto de las actividades nacionales como el héroe de Fausto. Para este Estado moderno, la hacienda pública no es solamente un medio de asegurar la cobertura de sus gastos de administración, sino

también y sobre todo, un medio de intervenir en la vida social, de ejercer una presión sobre los ciudadanos para organizar el conjunto de la nación.

Las medidas financieras constituyen así una forma de intervencionismo de tipo especial. Esta evolución de la hacienda pública no es comprendida por una gran parte de la opinión, que vive aún de los recuerdos de los principios que le fueron enseñados hace un cuarto de siglo. Esta incompreensión es reforzada con frecuencia por la actitud de los grandes periódicos y de muchos políticos que exaltan las ventajas de la ortodoxia, ya que la evolución del Estado moderno tiende a una mayor igualdad y esta evolución no es admitida por los que se aprovechan de la desigualdad.

Es natural que los privilegiados defiendan sus privilegios. Es corriente que no lo hagan abiertamente, sino de forma encubierta, reivindicando principios generales a los que se reviste de carácter sagrado. Es preciso añadir finalmente que la hacienda pública clásica, dada la semejanza de sus reglas con la de la hacienda privada, tenía la ventaja de la simplicidad y del buen sentido.

La hacienda pública moderna, cuyas técnicas son más complejas y difíciles, tiene un carácter más esotérico y sorprendente para la opinión general. Tal vez, la primera transformación de la concepción clásica de la hacienda pública ha consistido en disociar a los medios de los fines, a medida que el intervencionismo ha ido sustituyendo al liberalismo. Se ha visto que las medidas financieras constituían para el Estado procedimientos muy eficaces de intervención, principalmente en el campo económico y social, al margen de toda idea de cobertura de los gastos públicos.

Se ha atendido, pues, a un ensanchamiento notable del campo de la ciencia de la hacienda, tal como la definía la concepción clásica. A la vez, la definición de la hacienda pública se ha tornado mucho menos precisa. Podría decirse que esta es, en la concepción moderna, la ciencia que estudia la actividad del Estado cuando utiliza medidas especiales, llamadas medidas financieras.

Por ejemplo, gastos, tasas, impuestos, préstamos, medidas monetarias, presupuesto, etc. Al no ser los objetivos distintos de los que se asignan a la actividad general del Estado, la definición lo es sólo de los medios. Bajo este primer aspecto, la concepción moderna de la hacienda pública no abandona la idea de cobertura de los gastos mediante una equitativa distribución de su carga entre los súbditos.

Conserva hasta hoy un tación antigua en la ciencia financiera, pero le añade otra. Lentamente se ha superpuesto a esta utilización fragmentaria de las medidas financieras para una finalidad de intervención un empleo racional del conjunto del mecanismo financiero. Ha bastado para ello darse cuenta de que este mecanismo era semejante a una gigantesca bomba aspirante e impelente que redistribuye totalmente entre ciertas clases sociales las rentas que obtiene de otras clases, orientando cuidadosamente la exacción por una parte y la distribución por otra.

Es decir, efectuando una especie de filtración de las rentas privadas. Con ello se puede ejercer una influencia general sobre el conjunto de la vida económica y social. Al término de esta primera etapa, la ciencia de la hacienda se define ya por las técnicas utilizadas y no por el objeto perseguido.

La hacienda pública moderna y la clásica estudian exactamente los mismos procedimientos. Pero hay contradicciones entre la noción moderna y la clásica de la hacienda pública. La igualdad ante la carga pública que está en la base de ésta es sistemáticamente rechazada por aquella, porque desgravar a unos y sobredesgravar a otros, tal como desea el intervencionismo fiscal, no es otra cosa que crear desigualdades.

El ejemplo de los derechos de aduana muestra la oposición entre el uso de un impuesto para procurar rentas al Estado y su empleo para alcanzar objetivos económicos y sociales. En la medida en que el derecho de aduana impida o reduzca la entrada de una mercancía en territorio nacional, suprime o disminuye los recursos que el Estado puede esperar de un impuesto sobre esta mercancía. El dilema, pues, es el siguiente.

Si la mercancía entra, el objetivo fiscal es alcanzado, pero no lo es el proteccionista. Si no entra, es alcanzado este, pero no aquel. La contradicción es aún más patente en el aspecto presupuestario.

Para un hacendista tradicionalista, el principio fundamental en esta materia es el del equilibrio entre gastos e ingresos. En cambio, para un hacendista moderno, el equilibrio presupuestario no tiene sino una importancia relativa y consideraciones más importantes pueden llevar a renunciar a este principio. Lo esencial es que el conjunto de la actividad económica y social sea orientado de una forma conveniente.

Como dijo con gran claridad Sir William Beveridge, las decisiones a tomar en esta materia no deberían de ser dictadas en ningún momento por los principios financieros o por el cuidado del equilibrio presupuestario, sino por el empeño en respetar ciertas prioridades. En otras palabras, por la política económica y social. Para los hacendistas clásicos, la hacienda pública era esencialmente de naturaleza administrativa y contable.

Planteaba sobre todo problemas de ordenación de las facultades de las autoridades del Estado y problemas técnicos acerca de la organización de los impuestos y de la gestión de la contabilidad. Para los modernos hacendistas, la hacienda pública tiene un carácter distinto y su campo es más extenso. Es a la vez una rama de la ciencia económica y de la ciencia política.

Sin embargo, no se puede reducir la hacienda pública moderna a este aspecto económico. Ante todo, las intervenciones estatales mediante técnicas financieras no se producen solamente en el campo económico. Se las encuentra también en el campo social, en la igualización de las rentas, por ejemplo, en el campo familiar, en el problema de la ayuda a la natalidad, en el campo intelectual, en el problema de la subvención a las actividades artísticas o educativas y aún en el campo específicamente político.

Además, incluso en el campo económico, el Estado no persigue solamente objetivos económicos, sino que actúa en función del bienestar y del desarrollo de la comunidad nacional en conjunto, del que el desarrollo económico es sólo un aspecto. La utilización de medidas financieras plantea en realidad problemas de ciencia política. Estas medidas financieras son formas particulares de la autoridad pública, disposiciones especiales del poder del Estado, poder y autoridad que constituyen el objeto mismo de la ciencia política.

La hacienda pública es así una rama de la hacienda política desde el punto de vista moderno. Solamente desde este ángulo de visión se la puede comprender en su totalidad y no sólo en el aspecto particular.