



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION
INSTITUTO DE LA HACIENDA PUBLICA

CUADERNO N° 33

Naturaleza de la Ciencia de las Finanzas

Cr. Teresita Delgado de Puppo — Cr. Juan Francisco Serra

MONTEVIDEO
URUGUAY
1963

El Instituto de la Hacienda Pública es un centro de investigación dependiente de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.

Su biblioteca y sus archivos pueden ser consultados por todos aquellos investigadores, profesores, profesionales, estudiantes y funcionarios que lo deseen, en el local del mismo, calle Tristán Narvaja N° 1546.

El Instituto de la Hacienda Pública está en condiciones de evacuar consultas y prestar asesoramiento a todo organismo público o privado y a toda persona que lo solicite.

Se acepta el canje de publicaciones relativas a la materia de la especialización del Instituto.

Toda correspondencia debe dirigirse a:
Cr. JUAN EDUARDO AZZINI.
Instituto de la Hacienda Pública.
Tristán Narvaja 1546.
Montevideo, Uruguay.



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION
INSTITUTO DE LA HACIENDA PUBLICA

CUADERNO N° 33

Naturaleza de la Ciencia de las Finanzas

Cr. Teresita Delgado de Puppo — Cr. Juan Francisco Serra

MONTEVIDEO
URUGUAY
1963

INTRODUCCION

En los periodos en que la investigación científica y la evolución técnica realizan grandes progresos, queda a veces poco tiempo y disposición para la metodología.

Por ello el Instituto de la Hacienda Pública ha dedicado este estudio al enfoque de la Ciencia de las Finanzas, a través de su objeto específico de investigación, afirmando sus leyes y tratando de valorizar sus principios autónomos.

Las aportaciones de los economistas anglosajones, las concepciones económicas de los autores suecos, la evolución francesa de las finanzas jurídicas a las económicas, la intensidad de estudio de los autores alemanes e italianos que mantienen su tradicional aporte en este campo, tanto en el sector económico como en el político, y la ayuda del tratamiento psicológico contemporáneo son concentrados y planteados en este estudio en forma orgánica como base de elaboraciones futuras.

Las distintas teorías existentes, el concepto autonómico de la ciencia financiera, el complejo fenómeno financiero se analizan en forma orgánica tratando de evitar la crítica de Bruno Moll cuando decía que en él se encuentran mezclados, conceptos de derecho, de investigación económica y política, de ciencia del Estado, de política económica, etc.

El planteo en general busca desbrozar ese árido camino y determinar posiciones que permitan el conocimiento de conceptos todavía hoy discutidos y aún negados.

JUAN EDUARDO AZZINI
Director

I N D I C E

CAPITULO I. — *Consideraciones generales.*

CAPITULO II| — *Ciencia de las Finanzas. Actividad financiera.*

- 1) *Concepto.*
- 2) *Cometido de la ciencia financiera. Distintas tendencias.*

CAPITULO III. — *Metodología.*

- 1) *Consideraciones generales.*
- 2) *Métodos particulares.*
 - a) *inductivo.*
 - b) *deductivo.*
 - c) *histórico.*
 - d) *matemático.*
 - e) *psicológico.*
 - f) *estadístico.*
 - g) *de las aproximaciones sucesivas.*
- 3) *Conclusiones.*

CAPITULO IV. — *Naturaleza de la actividad financiera. Teorías que la explican.*

- 1) *Consideraciones generales.*
- 2) *Teorías económicas.*
 - a) *teoría cameralista.*
 - b) *teoría del cambio.*
 - c) *teoría del consumo.*
 - d) *teoría de la producción.*
 - e) *teoría hedonista.*
- 3) *Concepción política de la actividad financiera.*
- 4) *Concepción sociológica de la actividad financiera.*
- 5) *Otras concepciones.*

CAPITULO V. — *Juicio crítico sobre el carácter autónomo de la ciencia de las Finanzas.*

- 1) *Planteamiento del problema.*
- 2) *La ciencia financiera concebida como una rama de la ciencia económica.*
- 3) *Concepción autónoma de la ciencia financiera.*

CAPITULO VI. — *Conclusiones.*

Capítulo I

CONSIDERACIONES GENERALES

Si bien es cierto que la discusión sobre temas financieros nunca ha sido ajena a las inquietudes de historiadores, teóricos del arte de gobernar o filósofos, no es menos cierto que datan de una época muy reciente los intentos serios que se han hecho en la materia.

Puede afirmarse que las investigaciones en este campo se han desarrollado lo suficiente, al punto que han jerarquizado a esta disciplina en la categoría de ciencia.

Si pretendemos dar una definición de esta ciencia, debemos tener en cuenta que, previamente, debemos analizar el conjunto de problemas que la misma abarca. Opina Sainz de Bujanda que “la definición no es, en efecto, “más que una síntesis completa de la problemática general de una disciplina. Pero es igualmente innegable que una buena definición, puesta al “comienzo de una disciplina, posee la virtud de guiar los pasos del “estudio, de señalar los límites o fronteras de sus investigaciones, y aclarar en “suma, el carácter particular de los temas sobre los cuales va a fijar la “atención”.

Tenemos pues en la definición dos aspectos fundamentales. Por un lado, ella nos da la síntesis de los conocimientos ya adquiridos y por el otro, brinda una orientación o guía al investigador. Este último aspecto adquiere especial relevancia, cuando se trata, como en nuestro caso, de una ciencia nueva. Debe establecerse en forma precisa, el contorno de realidad sobre el que, la ciencia debe aportar un conjunto coherente de conocimientos, a efectos que no se vean frustrados los objetivos perseguidos y sobre todo, no se hagan incursiones en otras ramas del saber, ajenas a la disciplina que nos ocupa.

Si la ciencia, por oposición al arte, es un complejo de conocimientos que tiene por finalidad la explicación de las relaciones de causa y efecto que ligan determinados fenómenos en el ámbito de un cierto orden de hechos, es indudable que las Finanzas participan de los elementos de tal definición. Ello no significa sin embargo desconocer que el estudio de la ciencia de las Finanzas pueda ser encarado de distintas maneras. Sea como ciencia pura, que se limitaría al análisis de la esencia del fenómeno financiero, de sus cau-

sas, de sus efectos y de las leyes que lo regulan. Sea abarcándolo todo, en forma integral, tal como se presenta en la vida concreta, dando además normas de aplicación práctica, es decir que conjuntamente con el estudio de las finanzas puras, tendríamos el de la política financiera.

Expresa Cosciani que en Italia entre los técnicos y los prácticos de la economía financiera hay una gran distancia. Por una parte los estudiosos demuestran una escasa sensibilidad por lo concreto y además de explicar los fenómenos financieros en sí mismos, se proponen justificarlos, introduciendo conceptos de justicia o injusticia de los mismos, elementos estos extraños al campo científico, que no debe abandonar la neutralidad característica de toda ciencia.

Por otro lado, los prácticos expresan que la economía financiera ha asumido tales caracteres que constituye un fin en sí misma. Preocupados por problemas de detalle, no saben o no quieren proyectarlos en el tiempo y en el espacio como lo hace el método científico.

La misión del estudioso es más completa e integral, ya que debe estudiar las tendencias que se manifiestan a largo plazo y que el hombre práctico descuida. Los prácticos piden a la ciencia financiera un verdadero “recetario” en el cual encontrar la solución de los problemas.

Pero ese no es el deber de la ciencia, ya que ella permite además, que el estudioso se forme una mentalidad y una capacidad de los razonamientos —fuera de los esquemas elaborados— que lo habilitan para dominar los problemas en todos sus aspectos, llegando así a una solución segura de las varias cuestiones que tiene que abordar.

Hemos dicho que la economía financiera es una ciencia y no un arte ya que ella consiste en un complejo de conocimientos que tienen por finalidad la explicación de las relaciones de causa y efecto, que ligan determinados fenómenos en el ámbito de un cierto orden de hechos.

Arte en cambio es aquella manifestación del pensamiento que, valiéndose de los resultados alcanzados por la ciencia y de la observación empírica e integrándolos con otros datos de hechos y consideraciones de orden general, da algunas reglas prácticas de conducta que deben seguir quienes quieran obtener una cierta finalidad. No describe la realidad, la supone.

La ciencia no quiere enseñar ningún precepto: es un conjunto de conocimientos y verdades, de leyes y uniformidades en el desenvolvimiento de los hechos relativos a un cierto campo.

Este complejo de conocimientos, es sin embargo necesario para quien quiere seguir una cierta conducta práctica.

En otras palabras, no se puede elegir un camino si no se sabe adonde éste conduce. La ciencia no indica qué camino se debe elegir, sino adonde se llega por cada uno de ellos.

Existe evidentemente, un hecho que es común a la mayoría de las obras que se ocupan de la ciencia de las Finanzas y es la imprecisión en

cuanto a definir el objeto específico de investigación de esta ciencia. “Los “ conceptos financieros” —expresa Moll— “se encuentran por regla general “ mezclados con conceptos de Derecho, Historia de la Economía, Doctrina “ del Estado, Filosofía, Estadística y Geografía, Historia Política y Cultu- “ ral, Economía Política y de empresa, Derecho Administrativo moderno, “ etc. Todo este conjunto de conocimientos desorientan al lector que corre “ el riesgo y tiene la sensación de no llegar nunca al fondo del objeto”.

No debe extrañar en consecuencia, que siendo una ciencia relativamente nueva, no haya alcanzado todavía la plenitud de su desarrollo, sean dispares las posiciones en cuanto al planteamiento teórico, se mantenga aún pendiente la polémica en lo concerniente a la autonomía o no de la misma, o continúen vivas las discusiones metodológicas. Se comprende que en esta variedad sean múltiples las maneras de encarar el problema que como teoría y ciencia ofrecen las Finanzas.

En las distintas corrientes de opiniones que sobre el punto existen, pueden anotarse radicales discrepancias: conjuntamente con quienes pasan por alto el problema, por impropiedad de objeto, hay quienes en una posición menos extremista no comprometen su opinión por considerar que aún no están exactamente precisados el objeto y el método. Existen también autores que enfocan el problema a través de un solo aspecto, arriesgando con ello no sólo un planteamiento parcial, sino que a veces equivocado, en cuanto el mismo pueda tener el carácter de secundario o extraño al objeto propiamente financiero.

Capítulo II

CIENCIA DE LAS FINANZAS

ACTIVIDAD FINANCIERA

1 — *Concepto.*

Hemos dicho que la actividad financiera, en la que encuentra su origen el fenómeno financiero, es variada y compleja.

La palabra Finanza viene del latín “finis” que significa “fin” - “término”. En derecho la palabra finis, señala el fin de las operaciones jurídicas, es decir el pago.

La palabra finis, ha dado origen a una serie de expresiones que se refieren a pagos de sumas de dinero.

Podemos distinguir las finanzas privadas de las finanzas públicas. Las primeras están constituidas en un sentido amplio, por las riquezas privadas y las segundas, por la riqueza pública. Las finanzas públicas consideran los dineros públicos y por extensión, la adquisición y la administración de los bienes por medio del empleo de los dineros públicos.

Las finanzas públicas tienen por objeto pues, los bienes relativos a la riqueza que el Estado y los entes públicos, provincias, comunas, etc. se procuran y emplean para alcanzar los fines públicos que se especifican en las necesidades públicas.

El Estado es la forma superior de la vida en sociedad y en esencia es una organización que existe para la satisfacción de las necesidades y de los fines políticos.

Gastón Jèze, establece que, los elementos esenciales de esa organización son: los individuos, que provocan los negocios comunes y las cosas por medio de las cuales los agentes públicos desarrollan sus funciones. Esas cosas son de distinta naturaleza. Tenemos por un lado lo que el autor nombrado denomina “fondos de tierra”, constituidos por caminos, carreteras, calles, etc. Por otro lado están los edificios públicos, escuelas, fortalezas, hospitales, etc. Están además los bienes muebles, libros, naves, armas. En última instancia tenemos el dinero. Si bien debemos admitir que es imposible que

los agentes del Estado puedan cumplir sus funciones sin las cosas que terminamos de describir, una de ellas, el dinero, adquiere especial relevancia, sobre todo en las economías contemporáneas en las cuales han dejado de ser importantes las prestaciones personales honorarias, sean de carácter obligatorio o voluntario.

El dinero es necesario para obtener y remunerar los servicios de los agentes del Estado, para procurarse, mantener y reemplazar los instrumentos de producción y las demás cosas necesarias para poder dar cumplimiento a las funciones típicas del Estado.

Podemos distinguir tres objetivos principales de las Finanzas Públicas cuando estamos en una economía dineraria:

a) el gasto, que supone la determinación de sus distintos conceptos o índoles y fijación de los montos de cada uno de ellos;

b) el ingreso, para lo cual deben examinarse las distintas fuentes del mismo, así como la apreciación del importe de ellas;

c) en tercera instancia, la aplicación de los ingresos a los gastos. Con respecto a las demás cosas distintas del dinero que mencionamos anteriormente, debemos decir que las finanzas públicas se ocupan de su adquisición, su afectación a los servicios de interés general y su administración, etapas éstas que en última instancia se traducen en operaciones de dinero.

Diferentes investigadores, sobre todo Seligman, han establecido ciertos caracteres típicos del Estado: la universalidad territorial —el poder de coerción— la heterogeneidad y variabilidad de las necesidades a satisfacer —su indefectibilidad— el aspecto fundamental de sus fines, etc.

Los hombres se reúnen en el cuerpo político Estado, a través del cual buscan la realización de una serie de fines o designios y la satisfacción de una gama de necesidades que no podrían atender por sus esfuerzos individuales, aislados. Por eso, una parte de los medios económicos que poseen, debe ser transferida al Estado, que es el administrador de los intereses colectivos, con los cuales éste satisface necesidades y fines múltiples.

Esto es lo que constituye la noción habitual y corriente de las finanzas públicas. Por un lado, los ingresos del ente público provenientes de las economías particulares y por otro, los gastos públicos por medio de los cuales aquél satisface las necesidades colectivas y cumple los fines predeterminados.

Partiendo pues de la realidad descripta, se ha dicho que la ciencia de las Finanzas o Ciencia Financiera, se compone del conjunto de leyes y principios que rigen las Finanzas reales en su conjunto. Sainz de Bujanda utiliza la expresión de “Finanzas reales”, para designar este campo de la ciencia de las Finanzas.

Un grave mal ha padecido la ciencia de las Finanzas desde su origen. Cuando se quieren buscar los principios o reglas que rigen el fenó-

meno financiero real, es decir, lo que las finanzas han sido y son en la realidad histórica, se encuentran dificultades insalvables ya que el fenómeno financiero, aparentemente unitario, ofrece por el contrario, una gran variedad de facetas que están regidas por principios o motivos de carácter diferente. Sucede que la voluntad política representada por las clases dirigentes no se inspira, en el plano histórico y en consideraciones puramente económicas, a los efectos de satisfacer las necesidades colectivas y desarrollar los fines propuestos, sino que entran a jugar rol importante, factores internos y externos, de índole sicológica, moral, religiosa, de conformación política, etc.

2 — *Cometidos de la Ciencia Financiera - Distintas tendencias.*

De conformidad con lo que habíamos anticipado en el Capítulo I, sabemos que la Ciencia de las Finanzas se puede estudiar de distintas maneras:

a) Orientándose en la búsqueda exclusivamente de las causas generales, permanentes y necesarias de los fenómenos financieros. Se procurará entonces determinar los efectos de la actividad financiera del Estado sobre la economía nacional y sobre el patrimonio del Estado y estudiar las leyes naturales a las que obedecen los fenómenos financieros.

Quienes defienden esta primera posición, pretenden reservar a las observaciones limitadas así hechas, el nombre de ciencia de las finanzas o finanzas puras. Entienden que lo demás, no forma parte de esta ciencia, sino que sería política, derecho constitucional, derecho financiero, derecho administrativo, sociología, moral, etc.

Dentro de esta concepción de las finanzas puras, —sustentada por los economistas— son variadas las posiciones de los autores. Así Ricardo afirma que el objeto fundamental de la teoría financiera, es buscar las leyes de la traslación, de la incidencia y de los efectos económicos de los impuestos. Murray opina que la ciencia financiera debe despojarse de todo lo que no tiene carácter económico y que es una ciencia económica por tradición y por naturaleza propia. Para Edgeworth, la ciencia de las finanzas se reduce a dos problemas fundamentales que son: en primer lugar, buscar los principios que fijen la forma de repartir entre los individuos, la carga de los impuestos y en segundo término, estudiar los efectos de los mismos.

Según Griziotti, “la ciencia de las finanzas puras es una ciencia abstracta, que estudia la construcción lógica y sistemática, las leyes y los principios de los sistemas, sean concretos, sean ideales, de reparto de las cargas públicas, especialmente, en vista de decidir si dándose determinadas condiciones de medio con las que se relacionan, los sistemas son capaces de satisfacer a una necesidad determinada, por medio de un reparto que es reclamado”.

Esta concepción de ciencia abstracta, pura, tiene por objeto únicamente estudiar las propiedades de los fenómenos concretos, para alcanzar un fin determinado, que es el de la satisfacción de una necesidad pública. Es despojada de todos los factores políticos, sociales, jurídicos, etc., y toma solamente los económicos, estudiando únicamente los ingresos públicos.

Los sostenedores de la ciencia de las finanzas puras descuidan —por otra parte— un punto esencial, que es el de la administración financiera, que es quien enfoca la realización práctica de los principios. No basta concebir un sistema fiscal justo, es necesario organizarlo con reglas prácticas para que los fines que se buscan puedan ser logrados.

Esta posición, ha provocado serias controversias. Hay autores que opinan que es inútil afanarse en la búsqueda de causas y efectos de los fenómenos financieros, así como de las leyes naturales que los rigen, por cuanto éstas no existen. Así enfocada la ciencia, se reduce únicamente a especulaciones del espíritu que no despiertan el interés del hombre de Estado.

b) Otros autores, no se ocupan más que de describir los organismos políticos o administrativos y las reglas de derecho positivo por las cuales se ejerce la actividad financiera del Estado: son los historiadores o los juristas de las finanzas.

c) En tercer término están los autores que no ven en el fenómeno financiero otro hecho que no sea el de reparto de las riquezas entre los individuos para suprimir las desigualdades sociales y obtener así, la igualdad de las fortunas. Esta es la escuela colectivista.

d) Una cuarta tendencia que se encuentra en los autores, es la que dice que se puede también tratar de buscar las causas, los efectos, es decir las leyes naturales, conociendo los factores económicos y financieros, para luego complementar la búsqueda haciendo intervenir factores políticos, sociales y jurídicos.

Consideran los fenómenos financieros tales como se presentan en los hechos, en su medio político, social, económico, jurídico; los estudian como fenómenos complejos, con todas las variantes que los condicionan.

Expresa Wagner (*Science des finances* ed. fr. I ps. 26 y 27) “Hay en la ciencia de las finanzas dos problemas esencialmente diferentes: “1) Ella debe por un lado mostrar cómo, en los hechos, según la experiencia histórica, el Estado y los otros cuerpos públicos se han procurado y han empleado los recursos materiales (o el dinero) y cómo lo hacen todavía. Es el problema sobre todo teórico; desde este punto de vista, ella es principalmente una ciencia de observación, que toma sus materiales de la historia y de la estadística. Busca descubrir las relaciones de causalidad en la evolución y las formas de la economía financiera, particularmente en lo que se refiere a los ingresos (de dominio, impuestos, formas de imposición, crédito público, etc.). Busca determinar en lo que le concierne,

“ relaciones de dependencia con los factores sociales, políticos y principal-
“ mente económicos de la vida común en sociedad y las leyes de evolución
“ de la economía financiera que de ellas resultan. 2) El segundo problema
“ consiste en la solución científica de los problemas financieros prácticos,
“ con tal que no sea la situación concreta de una economía financiera par-
“ ticular, sino principios generales (adquiridos o confirmados por la expe-
“ riencia, o también deductivamente derivados de la experiencia) que pue-
“ dan dar un hilo conductor. La solución del primer problema prepara pues
“ parcialmente la solución del segundo”.

Capítulo III

METODOLOGIA

1 — *Consideraciones Generales*

Las primeras bases científicas en la disciplina que nos ocupa, fueron sin duda alguna, las desarrolladas por Adam Smith, Ricardo y sus continuadores.

Las soluciones a las que arribaron los autores mencionados a través de la metodología especial aplicada, nos previenen de antemano de los peligros de una excesiva abstracción en este campo, así como de la necesidad de cierta medida en la enunciación de las leyes, que es en definitiva el objetivo de toda ciencia.

No debe en consecuencia resultar excesivo insistir que, las finanzas, como toda ciencia, descansa en el principio de causalidad, principio que en el fondo supone dos negaciones:

Primero: que no existe la posibilidad de un acontecimiento espontáneo;

Segundo: que los fenómenos no pueden ser el resultado de caprichos intermitentes.

La ciencia —como lo hemos expresado— supone contrariamente, una relación entre los hechos y en el fondo no constituye otra cosa que el esfuerzo dirigido para llegar a conocer las relaciones de causa a efecto que entre sí ligan a los fenómenos. Para ello se valen del método.

Método proviene del griego *methodos*, formado por las expresiones “meta”, guía, modo, y “hodos”, camino. Significa entonces, un camino, esto es, investigación, pero investigación con plan prefijado y con reglas determinadas y aptas para llegar a un fin propuesto. Este proceso lógico de investigación supone la observación directa del fenómeno que se repite una cantidad de veces, lo que da lugar a que se emita una hipótesis sobre su causa; el proceso científico consiste en comprobar, luego, si esa hipótesis satisface a la realización del mismo, para considerarla ley. Para Gide no existe más que un método que consta de tres etapas:

1ª) Observar los hechos sin ideas preconcebidas, y especialmente aquellos que a primera vista parecen los más insignificantes.

2ª) Imaginar una explicación general que permita enlazar entre sí ciertos grupos de hechos, en relación de causas y efectos; en otros términos, formular una hipótesis.

3ª) Verificar el fundamento de tal hipótesis, buscando, si no por medio del experimento propiamente dicho, por lo menos con la observación conducida en forma especial, si la misma corresponde a los hechos.

Esta comprobación que resulta relativamente fácil en las ciencias físico-químicas a través del método experimental, no es posible en otras ciencias, tales como las sociales. Esta imposibilidad de experimentación física o material es la que ofrece ciertas limitaciones al enunciado de las leyes de estas disciplinas.

Como métodos tradicionales, clásicos, tenemos el analógico, inductivo y deductivo. El primero, de la observación particular, extrae conclusiones particulares, referidas a objetos semejantes en un determinado aspecto. Las limitaciones de este método imponen que sólo pueda ser aplicado para emitir hipótesis, tomando además en cuenta las circunstancias del fenómeno que se estudia y las de aquél que se toma por analogía.

2 — *Métodos Particulares*

Método inductivo. — Partiendo de lo particular, de lo específico, se llega a lo general. Se parte de un dato para alcanzar, a través de sucesivas abstracciones a un principio. Es el método que suele aplicarse en las disciplinas positivas o físico-naturales. En general es el que sigue el método histórico y el estadístico.

Método deductivo. — Aquí el proceso es inverso. Se va de lo general a lo particular. Se tiene un principio y se requiere un proceso lógico. Se va de la causa del principio generador, a la consecuencia, a los efectos. Es el camino que sigue en general el método filosófico y son las ciencias especulativas y sociales las que hacen uso de él.

Método histórico. — Considerado como una modalidad del método inductivo, extrae de la historia su material de observación, encuentra en la escuela alemana su más alto desarrollo y recibe de Carl Menger una de las más severas críticas.

Por oposición a los fisiócratas franceses que consideran las leyes eternas e inmutables, esta escuela, sostiene que las leyes son históricas, es decir, transitorias, contingentes, variables.

Las principales discusiones sobre el método histórico, descansan no tanto en la procedencia de servirse o no de los hechos, como en el tratamiento de los mismos, y en las conclusiones deducidas de su estudio. Para Pareto por ejemplo, resulta de mayor utilidad el análisis de la evolución de los fenómenos en tiempos cercanos a los nuestros y en sociedades similares.

a las nuestras, que el análisis del origen de los fenómenos. Las uniformidades de la evolución —expresa— deben buscarse en un pasado muy próximo y sólo permiten prever para un futuro muy próximo.

Método matemático. — Con Loria, puede decirse que el método matemático no es sino un derivado del deductivo, que se apoya en la matemática por su concisión y rapidez.

Su origen debe encontrarse en las investigaciones de Thunen, quien se valió de las fórmulas matemáticas para representar rígida y sintéticamente sus conclusiones.

No resulta difícil demostrar que la lógica matemática sería la más adecuada, siempre que, los problemas de la ciencia a la que se aplica fueran esencialmente cuantitativos. Pero debe tenerse presente, que la cantidad no es sino una idea abstracta, que sólo existe si se le dota de esencia cualitativa, la que es necesario conocer, para indagar los fenómenos de la misma.

Método psicológico. — Partiendo del esquema hedonista clásico, esta escuela emplea el proceso esencialmente deductivo para investigar los elementos psicológicos en los fenómenos de la riqueza.

Menger en Austria y Jevons en Inglaterra, son los primeros que inician esta búsqueda de las impresiones y sentimientos que tales fenómenos de riqueza producen en el hombre, esforzándose por determinar sus grados de placer y de dolor.

Pareto, introduce la noción de ofelimitá, que es esencialmente psicológica, sobre fundamentos matemáticos. “Como no son siempre de causa a efecto las relaciones entre los fenómenos —expresa—, sino que a veces de mutua dependencia, la lógica ordinaria debe ser sustituida por el razonamiento matemático, el que debe considerarse como un medio de estudio que se suma a los otros, en la búsqueda de la verdad”.

Método estadístico. — Al igual que el histórico, el estadístico recoge los datos que surgen de la observación de los hechos, los analiza, los resume y los interpreta, haciendo un examen crítico de los resultados. Se separa de aquél, porque sólo opera sobre los grandes números y se funda en el cálculo de las probabilidades. La aplicación del método estadístico, ha tomado un gran impulso, porque los estados modernos ofrecen un cúmulo de datos a través de los cuales es posible recopilar informaciones, conocimientos, experiencias, sobre múltiples hechos de la vida fiscal de los mismos.

Método de las aproximaciones sucesivas. — Partiendo de la hipótesis de que la ciencia de las finanzas puras supone una serie de datos que jamás coinciden con la realidad, Einaudi hace intervenir por el método de las aproximaciones sucesivas, los diversos factores que modifican esos datos, para ver finalmente en qué medida la solución general de la ciencia pura,

se encuentra corregida. En sus elaboraciones, la ciencia pura parte de supuestos tales como que los hombres son prudentes, capaces de discernir entre los distintos servicios públicos y elegir aquellos que responden a una necesidad general y verdadera; también supone que estas mismas facultades se manifiestan en la elección de los medios necesarios para cubrir estos servicios. Por oposición a ello, apenas se observa la realidad, ésta nos demuestra la existencia de apetitos egoístas, prejuicios de clases, intereses regionales, situaciones privilegiadas adquiridas, partidos políticos, etc. De ahí que para llegar a soluciones verdaderas, sea necesario integrar sucesivamente la base suministrada por la ciencia pura, con los diversos factores correctores.

En relación al fenómeno financiero, el análisis de los distintos métodos nos previene de los peligros que supone la adopción exclusiva de uno de ellos. Es indudable que en el camino a seguir, el investigador debe actuar con mesura, para aprovechar los méritos que los distintos métodos le ofrecen y evitar sus conocidos inconvenientes. El fenómeno financiero es complejo, por eso su estudio presenta las más grandes dificultades; es por otra parte el problema de todas las ciencias morales y sociales, en las que la experimentación no siempre es posible.

En la ciencia de las Finanzas, la aplicación indiscriminada del método inductivo, puede llevar al puro pragmatismo, a la rutina, al empirismo. A su vez, la aplicación exclusiva y con exceso del método deductivo, puede acarrear los riesgos de un idealismo exacerbado, o de un fanatismo sectario, o de una visión alejada de la realidad. La ciencia de las Finanzas, debe dirigir su investigación mediante procedimientos científicos, como los histórico-evolutivo, estadístico, monográfico, etc., afirma Moreno Quintana.

La observación debe basarse en los hechos pasados, suministrados por la historia financiera y los presentes, recordando para los primeros, que son peligrosas las comparaciones entre épocas alejadas, por la natural evolución que se experimenta en la vida económica, política y social de los pueblos. En los hechos presentes deben tenerse en cuenta, aquellos países con un medio económico, político y social sensiblemente análogo, porque de lo contrario las conclusiones pueden ser diferentes.

La Estadística por su parte, suministra una enseñanza cuya importancia puede ser de consideración, pero es indudable que las estadísticas deben ser completas e imparciales, y que de ellas hay que servirse objetivamente.

En todos los casos debe recordarse —señala Jèze— “que las constataciones suministradas por la observación de los hechos, debe ser conducida con prudencia. No hay que olvidar que la observación completa y absolutamente exacta es casi imposible: los fenómenos financieros son demasiado complejos. Es evidente que hay detalles que escapan siempre al observador y cuya influencia puede ser considerable. Es el rol del sabio saber distinguir lo que, en una institución financiera, es esencial y lo que es secundario y tal vez despreciable”.

Capítulo IV

NATURALEZA DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA TEORIAS QUE LA EXPLICAN

1 — *Consideraciones generales.*

Siendo las facetas más notorias del hecho financiero, las de carácter económico, sociológico y político, no es de extrañar que éstas hayan sido tomadas como centro casi exclusivo en el análisis teórico, dando lugar a que las distintas interpretaciones que han surgido, puedan ser definidas o por lo menos agrupadas en económicas, sociológicas y políticas.

Es fácilmente comprensible que siendo los economistas los primeros en abordar el estudio de las Finanzas, lo hayan hecho sobre bases económicas, identificando en última instancia el hecho financiero con el económico, o bien considerándolo como un caso especialísimo de este último.

2 — *Teorías económicas.*

Las distintas formulaciones que ha tenido la teoría económica, desde la cameralista, hasta las más modernas posiciones sustentadas principalmente por los autores ingleses y suecos, han sido —y lo son— susceptibles

de importantes objeciones y de severas críticas. No es posible desconocer sin embargo, que algunas de ellas constituyen un serio intento de explicación completa y armónica de la ciencia financiera como una disciplina económica. Existen en este sentido, aportes de verdadera significación tales como —entre otros— el principio de la equivalencia general, expuesto por Wagner, o la teoría moderna de la producción desarrollada por De Viti de Marco, que ha intentado mejorar la interpretación económica del fenómeno financiero, dando cabida a factores de carácter político. La misma ha sido calificada por Naharro Mora, como el primer intento científico por presentar una interpretación económica de las formas políticas.

No es propósito de este trabajo desarrollar en forma exhaustiva las distintas posiciones que han sido expuestas en torno al problema que como teoría presentan las finanzas, pero sí cabe significar que en la orientación

económica, la actividad financiera se resuelve finalmente o bien en un problema de cambio, o de consumo o de producción o de reparto.

a) *Teoría cameralista de la Hacienda.* — La más antigua de las teorías económicas a la que suele darse la acepción de teoría doméstica, concibe la Hacienda como una explotación económica de tipo individual y aporta un conjunto de normas prácticas, que pretende aplicar a la Hacienda y que son los mismos principios de explotación económica-privada. Para tal posición, la única diferencia estaría en el sujeto de la explotación, que en dicho caso sería el Estado en vez de un particular.

La exposición de los principios del cameralismo, alcanzó su más alta y completa forma en los trabajos de Von Justi y de Sonnenfels, en el tercer cuarto del siglo XVIII.

Según afirma Sax esta teoría es totalmente inadaptable al Estado moderno ya que éste no puede atender sus fines con el producto de los bienes dominicales y concesiones feudales con que en otro tiempo sostenían sus ejércitos los príncipes alemanes y atendían la justicia social.

Estos autores aportan también normas de política económica y financiera y desde este punto de vista anticipan la concepción de un Estado Policía o protector frente a la del Estado gendarme que habría de surgir posteriormente.

Esta teoría cameralista adelanta por otra parte la interpretación de lo que hoy se conoce como precios privados en que el Estado actúa como particular.

b) *Teoría del cambio.* — Para la teoría del cambio, que cuenta como principales expositores a Senior y Bastiat y se vincula en su origen a la teoría del contrato social, el fenómeno financiero no sería sino un caso particular del cambio, donde los impuestos constituyen la contraprestación de los servicios suministrados por los entes públicos a los contribuyentes.

Expuesta en tales términos, es indudable que esta teoría no resiste las críticas que se le han formulado, las que invalidan su concepción del fenómeno financiero. En efecto, la teoría del cambio olvida que en la actividad financiera no existe la libertad de contratación que singulariza al cambio y que el principio de la equivalencia especial en el cual se asienta, tiene un limitadísimo alcance, ya que sólo es aplicable a los servicios públicos divisibles.

Pantaleoni, que concibe a las Finanzas como un sistema de precios, soslaya parcialmente esta crítica, al diferenciar los precios económicos de los políticos. En el ámbito de estos últimos, se desarrollaría en forma principal la actividad financiera y en forma mínima, sobre la base de precios económicos, los que se caracterizan por estar sometidos a la ley de la indiferencia.

c) *Teoría del Consumo.* — La teoría del consumo, teoría pesimista de la Hacienda, deriva por su parte, o es consecuencia, de un concepto sobre la productividad de los bienes y servicios, expuesta principalmente por Smith. Considerando sólo productivos los bienes materiales, se comprende que encare la actividad financiera como un acto de consumo del grupo político. Siendo improductiva la actividad del Estado, sus gastos deben reducirse al mínimo, para no entorpecer la acción privada que es la verdaderamente productiva.

Say, uno de los principales sostenedores de esta teoría, distingue sin embargo entre consumo productivo e improductivo: en el primero es dable comparar dos magnitudes de la misma especie —el costo del consumo y el valor del producto que él genera— mientras que en el segundo, la comparación debe hacerse entre un sacrificio originado por nuestro consumir y una satisfacción que resultaría del consumo.

Partiendo de estas premisas, admite que la acción del Estado queda justificada sólo cuando la “Nación reciba una ventaja igual al sacrificio que hace”.

Al separar en forma tan arbitraria el consumo individual del colectivo, como si fueran sujetos diferentes, la teoría del consumo incurre en un grave error, ya que desconoce que el grupo político se integra precisamente por los sujetos particulares, aunque es sin duda su estrecha concepción sobre el valor productivo de los bienes, el punto en el que se centra el principal análisis crítico de esta teoría, ya que la idea de productividad de un bien o servicio descansa en el hecho de que la utilidad extraída al emplearse, sea mayor que su costo o sacrificio y no en la circunstancia que rindan al emplearse un excedente en productos materiales. Por otra parte, esta teoría ha olvidado que los grupos políticos vuelcan lo que perciben de los ciudadanos en compras y operaciones financieras.

Como una variedad de la teoría del cambio o consumo, tenemos la *Teoría del Seguro* que debe considerarse como su expresión más absoluta: cambio de la seguridad por impuesto. El Estado sería una compañía de seguros y los impuestos serían la prima.

Tal posición recobró actualidad en G. U. Papi, en el propósito de buscar una interpretación a la misión económica estatal, en determinados regímenes políticos.

d) *Teoría de la producción.* — Por oposición a la expuesta, la teoría de la producción concibe la actividad del Estado altamente productora de actividad pública y privada. Se aparta por consiguiente en forma fundamental, de la teoría del consumo, ya que considera verdaderas riquezas ciertos bienes inmateriales —como los servicios públicos— y se presenta por esta misma circunstancia, como una concepción, optimista de la Hacienda.

Desde sus comienzos, hasta la moderna reelaboración llevada a cabo por De Viti de Marco, en la que encuentra su más pura expresión, esta teoría ha tenido diversas formulaciones. Para List por ejemplo, la acción del Estado se traduce en la creación de fuerzas productivas, entendiéndose por tales, las facultades que poseen los individuos para crear sumas de valores mayores que aquellas que consumen. En Dietzel, de quien recibe una formulación más auténtica la teoría, se expone el principio de que sólo es posible el trabajo productivo a través de la acción tutelar ejercida por el Estado contra los peligros externos e internos. Dietzel percibe asimismo, que hay una serie de bienes que sólo son obtenibles en forma colectiva: es necesario producir en estas condiciones bienes materiales e inmateriales, haciendo uso del trabajo y capital (también capital inmaterial). Es precisamente el Estado el más importante de los capitales inmateriales de que hace uso la economía colectiva, ya que “es un capital de goce, de donde el individuo saca de continuo utilidades, que goza y consume directamente en los bienes materiales de la libertad personal” y es también un capital productivo “puesto que con tutelar y asegurar o ayudar a las economías respectivas, promueve en una medida extraordinaria en la economía social, la producción de otros bienes”.

Wagner por su parte, al pretender eliminar esta noción del Estado como capital inmaterial, presenta una variante a esta teoría: concibe al Estado y a la actividad financiera como un proceso de transformación de los bienes materiales (dinero) en inmateriales (servicios públicos).

Al contraponer la totalidad de los bienes entregados por los contribuyentes, al conjunto de servicios prestados por el Estado, Wagner nos introduce en el principio de la conmutividad o equivalencia general, que es sin duda el principal aporte de esta teoría.

Para Stein, existe una reproductividad de la actividad financiera que se traduce en un aumento de la producción social, ya que los servicios que presta el Estado (protección, tutela de la propiedad y del trabajo) aseguran una mayor eficacia de la actividad económica que desarrollan los particulares.

No obstante las diversas formulaciones que ha tenido la teoría de la producción, puede encontrarse la existencia de un común denominador que las comprende a todas. Este común denominador radica en la afirmación de que los gastos públicos son productivos, ya sea porque el Estado transforma en bienes públicos inmateriales, los bienes privados materiales que toma bajo la forma de impuestos, acreciendo de esta manera su valor y logrando que la utilidad final resultante sea superior a la que se habría obtenido en el caso de que la riqueza hubiera permanecido en poder de los particulares, o bien sea, porque reforzando las economías privadas, las hace producir más.

El principio de estas escuelas —señala Altilio Garino Canina— “no siempre se ajusta a la realidad económica, porque puede ser que de la riqueza tomada bajo la forma de impuesto, el Estado obtenga réditos menores de los que hubiera obtenido si esa riqueza se hubiera mantenido en poder de los particulares”.

Evidentemente y confirmando lo señalado por el destacado autor, debe reconocerse de que no todos los gastos públicos son igualmente productivos: algunos lo son (enseñanza, salud pública, etc.) pero otros no (costosas misiones diplomáticas, etc.). Existiría entonces una primera limitación en la acción productiva del gasto público: la naturaleza del gasto.

La vieja teoría analizada, ha sido reelaborada por De Viti de Marco, dando lugar a una moderna teoría de la producción. Haciendo entrar factores de índole política, intenta mejorar la interpretación del fenómeno financiero, y es precisamente esta ligazón de la Hacienda con la Política, el mérito primordial de su obra.

Para De Viti de Marco, la Hacienda no es sino una gran economía colectiva, donde todas las economías privadas participan en calidad de productoras y consumidoras, y este proceso de producción que se opera en ella, no es sino un proceso de transformación de los bienes privados de los particulares en servicios públicos.

En este planteamiento, el circuito es perfecto, ya que los factores de producción del Estado (ingresos públicos), son bienes de consumo para los particulares (dinero), y a su vez los bienes de consumo del Estado, esto es que han acabado su proceso de producción, constituyen para los particulares factores de producción, que se manifiestan en la forma de carreteras, policía, sanidad, etc.

Si la actividad financiera, no es sino un proceso de transformación, debe existir lógicamente un principio que regule el mismo. ¿Cuál es este principio? Este principio es el de la máxima satisfacción —afirma De Viti de Marco—, siendo función del carácter divisible o no de los servicios públicos, el problema del reparto. En los primeros, es factible determinar el costo unitario de consumo, y en consecuencia se soluciona su reparto a través del precio. No siendo posible esta determinación en el caso de los servicios públicos indivisibles, el criterio que lo regula es función de las rentas del consumidor. Una afirmación de esta naturaleza, implica admitir que el consumo de los servicios públicos indivisibles es una función del volumen de la renta y en ella radica una de las principales objeciones que pueden formularse a la teoría de De Viti.

La interpretación económica de las formas políticas, es quizás uno de los más notorios aportes de la obra de De Viti. Para dar cabida a los factores políticos, parte de la existencia de dos formas institucionales opuestas: el Estado democrático y el Estado absolutista, caracterizado este último, por el ejercicio monopolístico que hace del poder la clase dominante. Esta con

un criterio de exclusividad, elige los servicios que le son útiles y reparte con el mismo criterio de exclusividad, su costo entre las clases dominadas.

En el principio del cooperativismo que supone la rápida renovación de los grupos, se asienta —por oposición— el estado democrático, fundamentado en la libre concurrencia de los grupos y partidos, que una vez que ascienden al poder quedan bajo la intervención de la comunidad. La forma cooperativa supone asimismo la coincidencia entre productor y consumidor. Trasladado a la órbita del Estado democrático, este principio se manifiesta por el hecho de que, quienes pagan impuestos son los mismos que disfrutan de los servicios públicos.

Por los caracteres indicados, se comprende fácilmente, que, mientras el Estado democrático suministra los servicios a precio de costo, el absolutista lo hace sobre la base de precios monopólicos.

Sin desconocer el mérito que significa el esfuerzo de De Viti de Marco de integrar con factores políticos la interpretación económica del fenómeno financiero, es indudable que su concepción de las formas políticas constituye una posibilidad abstracta, ya que no existe ningún estado absolutista en que no influya el ambiente, así como no hay estado democrático que no tenga ciertos elementos monopólicos.

e) *Teoría Hedonista.* — Esta teoría representa una ingeniosa aplicación a los fenómenos financieros de la ley económica de la utilidad y del valor marginal. Afirma por consiguiente, que el reparto de las varias dosis de riquezas entre las necesidades públicas y privadas ha de efectuarse de manera de obtener el mismo grado de utilidad final de la última dosis, tanto de los bienes privados como públicos.

Los representantes de los contribuyentes en el Parlamento —afirma Sax— hacen una elección tal de las necesidades colectivas y de los medios que deben ser aplicados a tales fines, que la riqueza tomada a los particulares es aquella parte que hubiera sido destinada por éstos, a la satisfacción de las necesidades más superfluas. De esta manera, la acción del Estado, evitara un empleo menos ventajoso de la riqueza.

Existe entonces un trasiego de riqueza de los particulares al Estado, trasiego que se opera a través de los impuestos, los que constituyen por la circunstancia señalada, el medio con el cual se logra para cada individuo, el máximo hedonista compatible con los recursos de que el hombre dispone.

Si bien no puede ignorarse la gran influencia de la obra de Sax, la que por otra parte ha sido considerada como el primer intento de explicación completa de la Hacienda como una disciplina económica, no es menos cierto —se objeta— que los caracteres propios de la actividad financiera se oponen a ser interpretados a través de la ley económica de la utilidad y del valor marginal. El hecho de que las necesidades públicas sean en general desconocidas por los contribuyentes, impone un carácter coactivo a la acti-

vidad financiera, ya que los individuos no se sienten inclinados a sacrificar voluntariamente parte de sus medios para satisfacerlas. La libertad de elección que tiene por base la satisfacción de las necesidades individuales, no existe en el ámbito de las necesidades colectivas. A ello se añade el logro de otras finalidades, independientes de la satisfacción de las necesidades públicas verdaderas y propias, en la realización de las cuales, el principio de la utilidad relativa no puede ser aplicado.

La obra de Sax, ha tenido sin embargo grandes proyecciones, ya que las modernas teorías de interpretación económica, se elaboran sobre los principios hedonistas.

Sobre estos lineamientos trabajan en la actualidad entre otros autores, Marshall, Dalton, Wicksell, Lindhal.

Para Marshall y Dalton, la actividad financiera debe asegurar el máximo de utilidad social. Wicksell y Lindhal, por su parte, elaboran sobre distintos aspectos del equilibrio. Wicksell se esfuerza en perfeccionar la teoría en el aspecto de la fijación del equilibrio por los representantes políticos, equilibrio que descansa en la utilidad marginal entre los servicios del Estado y los precios que por ellos se establecen, esto es, los impuestos, lo que es factible, merced a la cooperación de todos los sujetos o sus representantes políticos. Lindhal a su vez, profundiza sobre justicia tributaria, la que debe resolverse sobre la base de un cambio hecho por los sujetos entre prestaciones públicas e impuestos, apoyada en los principios hedonistas.

3 — *La concepción política de la actividad financiera.*

En la literatura más reciente, se pone de relieve con singular insistencia, el entronque de la ciencia financiera con la teoría política.

Sainz de Bujanda habla de un “retorno” a la concepción política de la Hacienda Pública y dice que es necesario no olvidar que el aspecto político de la Hacienda fue destacado mucho antes de que se intentara una explicación económica del fenómeno financiero.

No deben atribuirse las orientaciones de tipo político a un escaso desarrollo de la ciencia económica, como ocurriera en otras épocas, por cuanto ésta ha perfeccionado sus conceptos y técnicas.

La posición que comentamos ha surgido en opinión de los autores, del convencimiento de que la ciencia económica es inadecuada por su propia naturaleza, para explicar la esencia de la actividad financiera, llegándose a proclamar la esterilidad de toda interpretación micro o macroeconómica de la misma.

Se postula pues, la búsqueda de los fundamentos propios y exclusivos de la Hacienda Pública en el campo de lo político.

El tránsito de la concepción económica a la política de la Hacienda, se produjo cuando la doctrina trató de abordar en dos aspectos fundamenta-

les de la actividad financiera que son: por un lado, el fundamento y la determinación de las “necesidades públicas” y por otro, la posibilidad de trasladar al ámbito de la Hacienda Pública, el concepto de “equilibrio económico”.

El fundamento y determinación de las necesidades públicas son distintos de los de las necesidades privadas. Estas son apreciadas directamente por los interesados que forjan una opinión sobre la utilidad económica de los bienes susceptibles de satisfacerlas. En tanto las necesidades públicas corresponden a una utilidad colectiva, que no es el resultado de una estimación subjetiva, de acuerdo al grado de intensidad del deseo experimentado, sino de una decisión política.

Dice Dehove que el fundamento de las necesidades públicas, —la utilidad colectiva— y el fundamento de esas necesidades, constituido por la decisión de los gobernantes, nos alejan de la ciencia económica, para conducirnos a la política. Expresa además, que el reconocimiento del carácter público de las necesidades, es el resultado del “cálculo político”, por lo que se hacen inadecuadas todas las tentativas de explicación económica de la actividad financiera.

El aspecto político ofrece junto al económico, una importancia fundamental en el fenómeno financiero a tal punto que, autores que afirman su naturaleza económica señalan la importancia que en él ejercen los factores políticos.

Así Hugh Dalton, sin dejar de situar el centro de gravedad de los fenómenos financieros en la teoría de los gastos y de los ingresos, que es propia de la ciencia económica, deja establecida la íntima conexión de éstos, con los de índole estrictamente política. En el comienzo de su obra más importante, expresa que la materia de las finanzas públicas está situada en la frontera que separa la economía política de la ciencia política.

La actividad financiera constituye una parte de la Administración Pública, la que a su vez está integrada por el conjunto de actividades y servicios destinados al cumplimiento de los fines de utilidad general. Por lo tanto, sólo podría tenerse un concepto preciso de la actividad financiera, partiendo de una noción clara de la organización y de los fines estatales.

Es innegable que la facultad del Estado de procurarse los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines, pertenece al ámbito de los poderes de supremacía o de imperio y que, la íntima relación existente entre los fenómenos financieros y políticos, se manifiesta con especial intensidad en el campo de las relaciones tributarias .

Morselli dice que el Estado, es “una entidad de vida orgánica unitaria “que naturalmente está por encima de los individuos y dispone de ciertas “formas y dentro de ciertos límites de las riquezas por ellos poseídas y producidas. Si es verdad que, frente a la acción del Estado hay tendencias de “hombres y de grupos no siempre concordantes, es preciso, sin embargo,

“ ver que en la misma vitalidad del organismo estatal yacen aquellos factores
“ de fuerza, que dirigen la actividad política, económica y financiera hacia
“ los fines del interés público”.

En general, la teoría económica es objetable, por cuanto no toma en cuenta los factores políticos y sociales, que son en concreto, los que hacen divergir los hechos financieros de las leyes económicas. De ahí que, poniendo el acento en el aspecto señalado, Morselli sostiene que la teoría científica de las finanzas, debe fundarse en la doctrina política y en la Teoría del Estado. El aspecto económico queda limitado —para este autor— a una posición meramente instrumental, ya que las leyes científicas de las Finanzas, se fundan en el criterio político y en sus particulares determinaciones ético-jurídicas.

A su vez, Griziotti, principal expositor de la Escuela de Pavía, sostiene que la Hacienda debe estudiarse en consideración a principios de índole política, de derecho, de economía y de ética.

Naharro Mora, objeta la posición de Griziotti —a la que denomina la concepción integral italiana— por cuanto no toma en cuenta junto con los enunciados, otros aspectos tales como los de carácter social, religioso, etc., que también conforman los fenómenos financieros y por cuanto no habría podido ofrecer una interpretación metodológicamente simultánea de los fenómenos.

Cosciani, es otro de los autores que estima de gran importancia la acción del Estado en la configuración del fenómeno financiero. Expresa que el Estado como tal, es un concepto abstracto, económicamente vacío a menos que se concrete de alguna manera. El mismo elige sus propios fines y los medios necesarios para realizarlos, con la ayuda de sus propios órganos, constituidos y reconocidos por su orden jurídico y político. De esos órganos interesa destacar aquellos grupos que están revestidos del más alto grado de facultad de efectuar las elecciones del Estado en un régimen absoluto o autoritario, etc.

Esas personas que integran la clase dirigente o dominante, sea un partido político o grupo social, tienen la posibilidad de seleccionar las necesidades a satisfacer. Hacen las selecciones, sin que los particulares que componen la colectividad puedan intervenir para modificarlas, ajustándose a las propias de sus necesidades.

Este autor analiza los distintos elementos que caracterizan al Estado y en forma especial el aspecto coercitivo, estableciendo que las relaciones políticas son violentas, de fuerza y que resultan de la existencia simultánea de fuertes y débiles en un medio único. Esas relaciones son acompañadas por el conocimiento que tiene el más fuerte de esa cualidad y su deseo de hacerla valer, imponiendo su voluntad y haciendo obrar a los débiles como aquellos desean. El autor que mencionamos, distingue tres clases de relaciones políticas, a saber:

a) *Relaciones de Tutela*, que se fundan sobre el deseo y la posibilidad del más fuerte, de obligar al débil a elegir lo que juzga más beneficioso para éste.

b) *Relaciones de pillaje*, fundadas no en un interés altruísta como en el primer caso, sino movido por un ánimo egoísta y empleando la violencia para aniquilar a los débiles, para expulsarlos de la colectividad y apropiarse de sus bienes. Es el caso de un Estado vencedor que saquea una colectividad vencida, sin preocuparse de ésta.

c) *Relaciones de parasitismo*, las que como en el caso anterior están inspiradas en un sentimiento egoísta. Se diferencia de aquél en que no es eliminado el débil, sino que éste se somete al fuerte que lo deja vivir para explotarlo mejor.

Como el Estado desarrollando su actividad financiera no hace otra cosa que ejecutar alguna de las relaciones comentadas, se llega a la conclusión que la ciencia de las Finanzas no estudia toda la actividad financiera del Estado, sino solamente la parte que se desarrolla en el dominio de las relaciones coercitivas.

La actividad económica se fundamenta, por el contrario, en base a relaciones voluntarias, de naturaleza contractual. En el orden económico, voluntario, los sujetos que realizan el cálculo económico son los individuos que componen la colectividad, mientras que en el financiero, el cálculo lo efectuará la clase dirigente. En el orden económico, voluntario, la actividad de los sujetos se produce dentro de los límites en que sus intereses convergen en el mercado, a través del mecanismo de los precios, mientras que en la actividad financiera, la coacción actúa tanto en el momento de producirse los bienes como en el de repercutirse en costos, desvirtuándose toda posibilidad de ajustes entre la demanda de bienes y servicios por parte de los individuos y la oferta por parte de la clase dirigente, ya que ésta desarrolla la actividad que le conviene.

En base a estas consideraciones se tiene que admitir que la estructura del andamiaje impositivo de determinada colectividad, estará dada según las fuerzas políticas de la clase dirigente.

Igualmente para Fasiani el fenómeno financiero no es sino un fragmento del complejo fenómeno político, siendo sólo posible una acabada teoría de las Finanzas Públicas una vez que la sociología haya alcanzado la plenitud de su desarrollo.

El fenómeno financiero está íntimamente ligado a las particularidades políticas de cada tiempo y de cada país y todo cambio en el tipo de Estado ha de producir probablemente un cambio no sólo del fenómeno financiero sino que también en la organización económica.

Al variar el fenómeno político, varían los criterios de elección de las necesidades colectivas y los criterios de reparto del costo de los servicios públicos.

De ahí que la investigación deba ser condicionada a cada tipo de organización y tenga por objeto indicar las tendencias que se manifiestan en los fenómenos financieros de algunos sistemas políticos. Siendo el fenómeno financiero esencialmente cambiante con el variar de la vida política, se comprende el carácter relativo de las leyes financieras.

Sobre estas bases define entonces a la actividad financiera, —siguiendo a Borgatta— como “aquella parte de la actividad económica del grupo público que asume el aspecto contable de entradas y salidas de la administración pública” y que constituye el objeto de estudio de la Ciencia de las Finanzas; es decir que ésta estudia ciertas uniformidades que existen en esta parte de la actividad económica del grupo público.

El grupo público al que se define como la asociación política en sus diversas formas, persigue fines de diverso orden, variables en el tiempo y para lograrlos necesita y debe administrar diversos bienes económicos. Cómo y con qué efectos se procura los factores productivos y los bienes producidos, y cómo logra a través de ellos la combinación querida, es el problema de la actividad económica del grupo público. En esta actividad que asume innegablemente aspectos distintos, es posible distinguir con contornos puramente aproximativos cuatro matices:

- a) producción de los bienes necesarios para el logro de los fines del grupo público
- b) empleo de los bienes ya producidos por los particulares o grupos privados, para la consecución de tales fines.
- c) reparto entre los integrantes del grupo, del costo de producción y del empleo de los bienes.
- d) redistribución de la riqueza entre los integrantes del grupo.

De estos diversos aspectos de la actividad económica del grupo público, la ciencia de las Finanzas se ocupa entonces de aquella parte que implica una gestión directa de los medios necesarios para alcanzar determinados fines.

4) *La concepción sociológica de la actividad financiera.*

Pareto, concibe al fenómeno financiero como el resultado de acciones alógicas cumplidas por el Estado, el que constituye además un factor importante en el equilibrio de la sociedad. En esta teoría sociológica, el cálculo financiero, responde a una apreciación subjetiva hecha por el Estado o por la clase gobernante, del costo colectivo de los servicios públicos y de la utilidad que de ellos deriva.

En la realidad, no puede desconocerse la existencia de factores no financieros, que muchas veces desempeñan un papel decisivo, y que parecen confirmar esta interpretación sociológica de la actividad financiera. Ello puede verse especialmente en algunos aspectos de las finanzas bélicas, ya que las

guerras no se interrumpen a pesar de los consejos que pueda dar el Ministro de Finanzas, porque faltan los medios económicos para seguirla.

Por oposición a ello, no puede desconocerse que también los gobernantes tienen fines precisos para alcanzar, para el logro de los cuales se valen de estudios procedentes en la elección de la orientación tributaria que deben seguir. Así tiende a demostrarlo por otra parte, el notable desarrollo operado en el campo de las finanzas extrafiscales, donde no puede negarse la existencia de concretas finalidades económicas y sociales, que prueban su fundamento racional.

Constituyen ejemplos altamente demostrativos los aportes realizados en materia de impuestos al consumo, en los que no es posible negar las finalidades de carácter social perseguidas, finalidad social, que de distintas maneras se ha buscado en todos los tiempos. En este sentido cabe recordar cómo la opinión dominante al final del siglo XVII y comienzos del siglo XVIII, se pronunciaba favorable a los impuestos al consumo sobre los artículos de primera necesidad por consideraciones de índole social. “Es una excelente cosa —se decía— pues el impuesto obliga a las clases laboriosas a ser más sobrias, a trabajar más y más tiempo, a fin de ganar su vida. Todo el mundo saca provecho: el obrero que, por su sobriedad y su trabajo más activos, mejora su condición; el empleador que ve así disminuir los salarios y los precios vuelven a bajar; la colectividad, en fin, que tiene interés en una mayor producción”.

Desde luego que estas razones que ayer sirvieron para emitir un juicio favorable sobre los impuestos al consumo, hoy son desechadas. No obstante, conservan su validez en la medida en que permiten demostrar aquella afirmación, de que existen fines concretos a alcanzar, en el logro de los cuales, los medios son seleccionados de una manera racional.

Modernamente no es difícil ver la consecución de fines concretos, a través de los derechos de aduana, de los impuestos suntuarios, del impuesto al ausentismo y en fin, de una infinidad de institutos fiscales. En los derechos de aduana, no es dudoso que los gobernantes se dejen generalmente guiar por consideraciones que tiendan a estimular la prosperidad de la nación. El ánimo de disminuir ciertos consumos, así como la intención de hacer caer más pesadamente la carga tributaria sobre las personas de mayores rentas, no son ajenas, por otra parte, en los impuestos suntuarios.

5 — *Otras concepciones.*

Merecen destacarse distintas teorías que, si bien no pretenden explicar la naturaleza de la actividad financiera, hacen serios aportes en el sentido de determinar, cómo se debe operar a los efectos de obtener un determinado modelo óptimo fiscal o demostrar cómo proceden las clases dirigentes con el fin de procurar en los súbditos una mayor valorización de los servicios que efectivamente prestan.

Adquieren especial relevancia las teorías sobre:

- a) Finanzas Lineales.
 - b) Finanzas Funcionales.
 - c) Teoría de las Ilusiones Tributarias.
- a) *Programación Lineal.*

En esta teoría que fue expuesta por Eraldo Fossatti (Génova), se formula un modelo para la aplicación de una programación lineal a las Finanzas Públicas. Busca resolver el problema financiero de una manera totalmente novedosa, aunque el propio autor manifiesta que esa formulación particular, siendo un ensayo, podría ser considerada, más desde el punto de vista de su propósito que por su estructura, la cual debe ser materia de perfeccionamiento y aún de transformaciones radicales.

Toma entonces la renta nacional de un año fiscal determinado y supone que la administración pública considera a esa renta como un fondo del cual puede efectuar deducciones a través de la imposición. Esa corriente de ingresos es considerada como la *materia prima*.

Se parte del principio que la empresa adecuada, el Estado, actúa en forma de *monopolio* y busca llevar al mínimo el costo de su actividad para satisfacer las necesidades emergentes de las demandas propuestas.

De esa manera, se formula el problema en términos de programación lineal y se construye un “modelo óptimo fiscal” basado en una serie de ecuaciones.

Se postula un modelo estático que parte de la abstracción de la existencia de algunos fondos de materia prima heredados de anteriores años fiscales.

Existe entonces una corriente de deducciones desde el fondo y otra de aplicaciones de aquéllos al servicio público.

Se supone también la existencia de demandas distribuidas entre las distintas regiones del país, las cuales pueden ser de naturaleza diferente. Por otra parte, esas necesidades deben ser satisfechas con la “materia prima” que proviene a su vez de diferentes regiones.

Se introducen además otras variables en el sistema de ecuaciones propuesto por Fossatti, que son las correspondientes a la determinación del límite fijo de la capacidad contributiva y al costo único de la recaudación y transferencia de una localidad a otra, incluyendo a éste en la localidad de recaudación.

Considerando una “producción en actividad” que tiene como materia prima las contribuciones tomadas del fondo que es la renta nacional, este problema se resuelve por varias ecuaciones que tienden a determinar esa cantidad de materia prima para un año fiscal en las siguientes condiciones:

- a) que satisfaga la demanda exactamente
- b) que no exceda los límites de la capacidad contributiva

- c) que sea la cantidad óptima en el sentido que se lleven al mínimo los costos de recaudación y de transferencia.

b) *Finanzas Funcionales.*

A la noción de las Finanzas clásicas que postula el principio de equilibrio presupuestal como objetivo del Estado, se contraponen la idea de Finanzas funcionales, que significa la aceptación por parte del Estado de la tarea de evitar la depresión y la inflación regulando el gasto total y que no siente preocupación por el volumen de la Deuda Pública.

Desde el momento en que el Estado se ha fijado determinados objetivos económicos —como los señalados— debe manejar los medios financieros disponibles, teniendo en cuenta el interés general y especialmente para contener la inflación y deflación.

Dependiendo ambos fenómenos del volumen del gasto total, y en razón de que la acción privada no suele ser eficaz y a veces resulta contraproducente, el Estado debe actuar para influir y corregir el nivel del mismo. Al gasto total insuficiente se le llama deflación y al excesivo inflación, requiriéndose en el primer caso aumentar su volumen y en el segundo reducirlo.

Siendo las componentes del gasto total: los consumos de los individuos, los consumos del Estado, las inversiones de las empresas, de los individuos y del Estado, se comprende perfectamente que la acción de éste pueda influir en el volumen del mismo.

Frente a un gasto total insuficiente, el Estado cuenta con los siguientes medios para aumentarlo:

a) incrementando sus propias compras o reduciendo su oferta de bienes y servicios, para compensar la insuficiencia de la demanda.

b) estimulando el consumo privado por medio de un mayor reparto de pensiones, subsidios, etc., entre las personas de mayor propensión al consumo; o bien dejando mayores posibilidades mediante la reducción de impuestos.

c) amortizando parte de la Deuda Pública, con dinero emitido al efecto, ya que ello conducirá a bajar el tipo de interés, induciendo a invertir. Constituyen estas inversiones una manera indirecta para influir sobre el gasto total.

De los tres medios señalados, el primero es de acción directa y los restantes son de acción indirecta.

Obvio es señalar que en sentido contrario ha de actuarse cuando la finalidad sea la de reducir el gasto.

Conjuntamente con el principio del equilibrio, otras normas ortodoxas caen en la concepción de la Hacienda Funcional. El principio tradicional de que el impuesto es únicamente el medio que le procura al Estado los fondos

necesarios para cubrir los gastos públicos, pasa a ser secundario en esta concepción de la Finanzas Funcionales. La imposición interesa por sus efectos sobre el volumen del gasto y por lo que puede influir sobre el comportamiento económico de la gente, lo que lleva a concluir que el impuesto sólo debe establecerse cuando es deseable reducir la renta o el gasto del contribuyente.

Frente al principio clásico pues, de que el impuesto es el único medio normal y adecuado con que el Estado se procura recursos, la Hacienda Funcional sostiene el principio de que las meras necesidades de dinero pueden ser cubiertas indistintamente por el impuesto, la Deuda Pública o la emisión, y que la elección de estos medios ha de estar condicionada a los efectos que sobre el sistema se persiguen. No siendo tampoco necesario que el monto de los impuestos cubra el de los gastos, las Finanzas Funcionales admiten el déficit presupuestal cuando en su ausencia, el nivel del gasto fuese insuficiente. Este déficit puede ser cubierto mediante Deuda Pública o por medio de la emisión de dinero. El primero de estos dos medios ha de ser preferido, toda vez que de la emisión resultase una liquidez excesiva.

Esta hipótesis nos introduce a considerar el problema del volumen de la Deuda Pública, ya que planteada en tales términos parece admitir el crecimiento cuantioso de la misma. Si bien para la Hacienda Funcional la deuda interior no significa una reducción de la riqueza nacional como tampoco significa una reducción de la renta nacional el pago de intereses, admite no obstante, su limitación, aunque condicionado este límite, a las necesidades del sistema económico. Este límite natural de la Deuda Pública, al igual que el de la emisión de dinero, se encuentra en aquel punto en que su volumen sea tal que determine un gasto capaz de asegurar el pleno empleo. Alcanzado el mismo, ya no será necesario aumentar el déficit.

c) *Teoría de las Ilusiones Financieras.*

Definida por Puviani como “la representación errónea de las riquezas pagadas o por pagarse a título de impuesto o de cierta modalidad de su empleo”, la ilusión financiera da lugar a la elaboración de una teoría que constituye un serio intento de situar la actividad financiera dentro del ámbito político.

Desde el punto de vista especulativo y práctico, la ilusión financiera asume una gran importancia por cuanto tiende a modificar el valor que el súbdito, el ciudadano, el contribuyente, atribuyen al Estado y a su conducta política, desviando la apreciación del costo real de los servicios que presta el Estado, —traducido por los tributos y otros ingresos que exige al súbdito— y de la utilidad de los mismos.

De ahí que la investigación debe tener por objeto los errores sobre los gastos e ingresos públicos, que tienen por resultado disminuir el costo y acrecentar la utilidad del ente político. Generalmente los efectos de la ilusión

financiera se dan en esta forma que es llamada optimista, porque ella conduce a aumentar nuestra felicidad y a disminuir nuestra pena.

Luego de estas consideraciones se comprende que la ilusión optimista resulte ser un medio eficaz para evitar la resistencia del contribuyente, ya que cuanto mayor sea la ilusión, menor será el grado de resistencia que opondrá.

La teoría económica más generalizada, aplica a los fenómenos financieros la ley de la utilidad y del valor marginal. En esta posición —contrariamente— la selección de los servicios públicos y los problemas de reparto se efectúan por caminos no lógicos en los que, la clase superior tiende a realizar aquellas providencias que determinan en los gobernados un máximo de ilusión.

La ilusión optimista tiene especial cabida en el caso del Estado Monopolista, porque constituye el medio más cómodo y fácil para alcanzar los resultados que él mismo se propone. La ilusión permite atenuar en la conciencia de los gobernados, la percepción de las ganancias que la clase dirigente tiende a percibir.

No puede sin embargo pensarse —expresa Fasiani— que los gobernantes actúen en un plano orgánico de ilusiones tributarias, sino que más bien inadvertidamente se llega a este resultado, a través de disposiciones mutables, tomadas en forma esporádica, sin que los hombres llamados a decidir en el tema de finanzas públicas, tengan conciencia de ello, dando lugar en el tiempo a un sistema fiscal animado por un “espíritu secreto, sutil y profundo”, “que la ciencia debe señalar y que la política había pasado a paso elaborado”.

Si bien para Pluviani su teoría tiene un valor general, para Fasiani contrariamente, la teoría de las ilusiones financieras no es la teoría de las Finanzas Públicas, sino la teoría de un caso límite; ella indica una tendencia de las instituciones financieras en el caso límite del Estado Monopolista, que no tiene aplicación en el caso del Estado Cooperativo o del Estado Moderno. No constituye entonces una ley universal, válida para todo tiempo y lugar.

Se desprende de esta afirmación que no basta tan solo la presencia de uno o varios fenómenos de ilusión. Para que pueda hablarse de un sistema de ilusiones, es necesario que aparezcan agrupadas formando una verdadera tendencia. Históricamente pues, puede darse el caso de que en un Estado, en una cierta época, existan un conjunto de ingresos y de gastos que impliquen aquella u otra ilusión. Es más, puede afirmarse que no hay sistema financiero en el que no se encuentren institutos que den lugar a ilusiones. Pero ellas pueden ser explicadas por el hecho de que la ilusión es propia de ciertos tipos de actividad financiera y por el hecho de que no se dan en la realidad los tres tipos límites de Estado, que teóricamente se conciben, y no por la teoría de las ilusiones tributarias.

La teoría de las ilusiones financieras no se invalida porque el Estado Monopolista preste una serie de servicios efectivamente útiles no sólo a los gobernantes, sino que también a los gobernados. Por oposición a los que afirman que la parte sustancial del fenómeno financiero está representada por la actividad orientada a la satisfacción de las necesidades fundamentales, en esta concepción, dichas necesidades no constituyen sino el medio que permite una mayor explotación de los gobernados. Estando éstos dispuestos a pagar el excedente de sus riquezas para la conservación de los servicios, se hace posible para las clases gobernantes, cargar enteramente el costo de producción sobre aquéllos, o bien agregar otra categoría de servicios que le son útiles solamente a ellas.

Capítulo V

JUICIO CRITICO SOBRE EL CARACTER AUTONOMO DE LA CIENCIA DE LAS FINANZAS

1) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Frente a la diversidad de los esquemas teóricos expuestos sobre la naturaleza del fenómeno financiero, se abre la interrogante de si los mismos pueden o no proporcionarnos leyes generales válidas para todos los tiempos y todos los países. Este aspecto es de gran importancia en cuanto el fenómeno financiero puede constituir un factor preponderante en la vida de los Estados y que, como lo demuestra la historia, ha sido decisivo en la caída del Imperio Romano, en la Revolución Francesa, etc. También es debatido el problema en cuanto a si es posible o no reconocer la existencia de un fenómeno propiamente financiero, que sea la resultante de múltiples factores —económicos, políticos, históricos y éticos—, sin que tenga que identificarse finalmente con ninguno de ellos.

En particular, ello adquiere especial significación en cuanto se pretende abordar el problema de la autonomía de esta ciencia. ¿Es posible la obtención de conocimientos independientes, específicos, que sean propios de la ciencia de las Finanzas? ¿Es asimismo posible que las normas que de ella derivan tanto en el aspecto de los ingresos como en el de los gastos puedan ser deducidas de una lógica financiera, independientemente de cualquier motivo no financiero, y puedan de por sí tener valor?

Moll, por ejemplo, cree poder contestar afirmativamente tales preguntas y si bien para el autor, la autonomía de la ciencia de las Finanzas no es completamente exacta, admite sin embargo, que constituye una disciplina que permite obtener conocimientos financieros específicos. “Una rigurosa objetividad y generalidad de principios no puede darse en nuestra ciencia” —expresa Moll—, “pero sí existe la aspiración, el ideal de que sí, se den las piedras fundamentales y puntos de partida, para una consideración específica de la ciencia de las Finanzas”.

Es sin duda el aspecto económico del fenómeno financiero el que adquiere mayor relevancia en la determinación del problema relativo a la autonomía de esta ciencia. A tal punto, que es posible afirmar que no existe

libro de Finanzas que no considere de importancia el aspecto de las vinculaciones de dicha ciencia con la ciencia económica.

“Tan importante es este problema, y tanta la atención que le han consagrado los escritores, desde mediados del pasado siglo —expresa Sainz de Bujanda— que no sería difícil clasificar las obras capitales de la literatura financiera tomando como criterio diferenciador la tesis sustentada sobre el entronque de la Hacienda Pública con la economía política. En semejante intento de clasificación, sería necesario ante todo, formar dos grandes grupos de libros: de un lado, los que reconocen la necesidad de encuadrar la ciencia financiera en el ámbito de la ciencia económica, hasta el punto de concebir la primera como una rama o sección de la segunda; de otro los que proclaman, la sustantividad, la autonomía o la originalidad de la Hacienda, derivada de su íntima conexión con la teoría política, ya que no es posible negar en la actualidad un retorno a la concepción política, que ha surgido precisamente en momentos en que la ciencia económica se encuentra enriqueciendo su contenido, perfeccionando sus conceptos y afinando su técnica”.

Reafirmando estos conceptos expresa a su vez Fasiani que no existe un tratamiento uniforme respecto a la Ciencia que nos ocupa. Junto con quienes la consideran como una parte de la Economía, hay quienes la definen como una ciencia autónoma ya que se ocupa de la satisfacción de las necesidades colectivas, consideradas por su naturaleza, distintas de las restantes. Existen también quienes la ubican como una rama de la Sociología, quienes mediante la unión de diferentes conceptos jurídicos, económicos y políticos procuran darle una sistematización lógica, y quienes considerándola una ciencia práctica la transforman en un conjunto de reglas y preceptos errantes entre la Economía, la Historia, la Moral. En fin, hay también quienes se limitan a hacer una descripción de los institutos existentes en un tiempo dado y en un país determinado, creyendo con esto realizar una elaboración de orden científico.

Proclamar la autonomía de la ciencia financiera, implica el reconocimiento de contornos propios y definidos en el fenómeno financiero que existirían por encima de sus múltiples aspectos.

Como ya lo ha hecho notar el mismo Fasiani, la autonomía de una ciencia no descansa en la idea del aislamiento o independencia de la misma con respecto a cualquier otra rama del saber, sino que quiere significar que su campo de investigaciones lo constituyen ciertos fenómenos y ciertas uniformidades que se presentan como típicas por su calidad y forma de manifestarse. Ya hemos dicho que el fenómeno financiero se presenta revestido de elementos heterogéneos. Por ello, de la posibilidad de determinar las uniformidades que en él interesan a la ciencia de las Finanzas, de tal manera que pueda delimitarse un objeto con fines aproximativos, dependerá el éxito en consagrar a esta ciencia como autónoma.

El planteamiento del problema, puede entonces quedar expresado en los siguientes términos: ¿es posible que la pluralidad de aspectos que ofrece el fenómeno financiero, sean reducibles a una materia propia, objeto de una sola disciplina? ¿Cuál será, entonces el contenido de esta Ciencia? ¿O contrariamente deberá reconocerse la inexistencia de la misma? Si aceptamos que los múltiples aspectos —político, económico, jurídico, técnico— que configuran el fenómeno financiero, no constituyen un objeto de conocimiento unitario y propio, con método particular, debe concluirse que poseen sin embargo sustantividad cada uno de ellos de tal manera que exigen se les examine con métodos específicos, dando origen así a disciplinas autónomas, tales como la Historia Financiera, el Derecho Financiero y la Economía Financiera.

Al respecto, no existe aún acuerdo entre los estudiosos de la ciencia de las Finanzas, y las opiniones que sobre el punto existen dan lugar principalmente —como ha sido expresado— a la formación de dos grandes grupos: uno que se define por la autonomía de esta ciencia, y el otro que la considera una rama de la ciencia económica.

2) LA CIENCIA FINANCIERA CONCEBIDA COMO UNA RAMA DE LA CIENCIA ECONOMICA

En la concepción más difundida, la actividad económica se configura toda vez que simultáneamente se dan los siguientes elementos:

a) una gama de necesidades y de fines con distinto grado de urgencia o deseabilidad;

b) una limitación de los medios capaces de satisfacer dichas necesidades;

c) una posibilidad “alternativa” de usar estos medios, es decir que la aplicación de los medios en la satisfacción de una necesidad, excluye la posibilidad de satisfacer otra, en forma contemporánea.

Planteado en estos términos, el problema económico puede ser definido como una relación entre fines y medios escasos, aplicables a usos alternativos, y la actividad económica concebida como manifestación de la actividad humana, no consiste sino en la elección racional de medios escasos a través del criterio de la utilidad, siendo esta elección o empleo alternativo, consecuencia obligada de la pluralidad de fines por un lado, y de la escasez de medios por el otro.

Si se observa la actividad financiera, puede verse que ella implica la acción del Estado encaminada a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades colectivas, para lo cual dispone de parte de los bienes económicos que poseen los individuos. El Estado se vale entonces de medios económicos para cumplir sus múltiples fines, a través de los cuales puede obtener los servicios personales y los bienes instrumentales y de consumo, necesarios para su existencia y para la realización de sus

distintas misiones. Es indudable asimismo que la escasez de los bienes disponibles exigiría una elección adecuada del medio, para la ejecución de un fin propuesto.

Por otra parte —como lo ha hecho notar Gerhard Colm— no puede desconocerse “la necesidad de estudiar problemas de impuestos o de deudas o de los aspectos financieros de los gastos de defensa, obras públicas, o de cualquier otra función gubernamental, pero ¿hay alguna justificación para tratar estos problemas como partes de un campo propio? Los problemas de impuestos están más relacionados con problemas de ingresos y precios; en cuanto a los gastos públicos deben estar controlados por su relación con los recursos naturales; los problemas de seguridad social están íntimamente relacionados con los problemas de ocupación y salarios. El manejo de la Deuda Pública está relacionado en cuestiones generales de crédito y bancos. Los ingresos y gastos públicos están relacionados con el nivel de ingreso nacional y de la ocupación. En todos los campos de la Economía General hay muchas oportunidades de tratar con distintos tipos de imposición, gastos gubernamentales y problemas de deuda”.

Lo expresado pone de manifiesto, que los bienes utilizados por el Estado son de naturaleza económica, que las Finanzas Públicas se desarrollan en un área económica, y que el Estado en la actividad financiera está obligado a efectuar una elección de fines y medios.

Esta dimensión de la actividad del Estado que se manifiesta en la obtención e inversión de recursos para el cumplimiento de fines diversos, ha dado lugar a una definición de las Finanzas como ciencia que tiene por objeto el estudio teórico de los problemas que entraña la actividad económica del Estado, encaminada a la satisfacción de las necesidades colectivas.

Para esta posición, aún cuando reconozca la influencia de otros factores de índole política, social, jurídica, en la formación del fenómeno financiero, la esencia de la actividad financiera es económica. En consecuencia, la ciencia financiera se convierte en esta orientación, en una rama de la ciencia económica que se califica por la especial naturaleza del sujeto que realiza esa actividad, de los medios que utiliza y de los fines que persigue. Muchas podrían ser las citas en las que se refleja dicha concepción.

De Viti de Marco por ejemplo, señala: “La ciencia de la Hacienda transporta el concepto de valor de la economía privada al campo de la economía pública, investiga las condiciones en que debe desenvolverse la actividad productora del Estado, a fin de que la selección de los servicios públicos que han de producirse, la determinación de su cuantía, la fijación del reparto del coste entre los consumidores, etc., tenga lugar conforme a ese concepto de valor, es decir, mediante el mínimo de gasto posible de riqueza privada, para la máxima satisfacción de necesidades colectivas. Resulta, por tanto, que todas las cuestiones financieras hallan su solución en una teoría de la producción y el consumo de bienes públicos”.

Partiendo de estas premisas teóricas, numerosos han sido los intentos desde Ricardo hasta nuestros días de dar una explicación económica de la Hacienda Pública. Así el pensamiento clásico tiende a explicar toda la economía, en términos de un conjunto de principios, como los contenidos en la teoría del valor o de la utilidad marginal.

Modernamente es sin duda la obra de Sax, la de mayor trayectoria, ya que “abrió el cauce por el que habrían de discurrir en lo sucesivo, con “unos u otros matices, todas las interpretaciones hedonistas del fenómeno “financiero”.

De esta orientación hedonista participan principalmente en la actualidad, los que afirman la naturaleza económica de la ciencia financiera.

3) CONCEPCION AUTONOMA DE LA CIENCIA FINANCIERA

En la otra concepción, hay autores que por el contrario, sostienen que la actividad financiera ha asumido tales caracteres que ha llegado a constituir un fin en sí misma, y que por consiguiente la disciplina que hace de esta actividad el objeto de su estudio, constituye una ciencia autónoma.

Quienes razonan en este sentido, si bien no desconocen ese planteamiento común que hemos indicado, atienden principalmente al aspecto del vínculo, o forma en que se entablan las relaciones de los distintos sujetos en la satisfacción de las necesidades, para distinguir una de la otra.

Del punto de vista de las relaciones que ocurren entre el sujeto económico que realiza las elecciones económicas y todos los otros sujetos económicos que sufren la elección entre los distintos medios escasos que pueden ser empleados alternativamente para conseguir una serie de fines, podemos distinguir dos clases de actos: voluntarios de naturaleza contractual y políticos de naturaleza coercitiva.

De los primeros, se ocupa la economía política, persiguiendo un único fin, que es el de la satisfacción del individuo, único juez competente del propio bienestar.

Por otra parte, las relaciones políticas o coercitivas, son de violencia, y resultan de la coexistencia de débiles y fuertes y del deseo de los fuertes de imponer su voluntad.

Esta diferente naturaleza es precisamente la que determina que la actividad financiera sea distinta de la económica y da lugar a una noción de utilidad, costo y equilibrio financieros no coincidentes con los de utilidad, costo y equilibrio económicos.

Lo expresado pone de manifiesto que la autonomía de esta ciencia se busca fundamentar en el reconocimiento de una actividad, la financiera, que posee una naturaleza diferente y caracteres que le son propios.

Habíamos establecido que Cosciani distingue tres variedades de actos políticos: de tutela, de pillaje y parasitarios.

La coacción, reconocida como una categoría empírica reviste singular importancia para quienes pretenden separar la ciencia financiera de la económica.

Aún reconociendo que dicho concepto no es ajeno a la actividad privada, en la pública adquiere una significación tal, que no es posible sustraer la actividad financiera de la coacción.

Pero si se reconoce que la coacción no es un presupuesto exclusivo de la actividad pública, el problema que surge es determinar en qué grado será válida para justificar la autonomía de la ciencia financiera con respecto a la económica.

Este aspecto ha sido resuelto por quienes sustentan la autonomía de las Finanzas, mediante la distinción de dos formas distintas de coacción: una propia del grupo privado, otra del público. La coacción en el grupo privado se caracteriza porque el individuo, es libre para elegir el fin aunque tiene coartado el medio. En tanto, en la actividad financiera el Estado efectúa las elecciones tanto en el fin a alcanzar, como en los medios necesarios. Es decir que en esta última forma, la coacción se manifiesta contemporáneamente tanto en el fin, como en el medio. Así, el trabajador puede elegir el fin: ocio o ganancia. Si se decide por este último se ve constreñido al medio (trabajo). Contrariamente, cuando el Estado decide construir un camino y establece cierto impuesto, el particular debe pagar el impuesto elegido por el Estado y debe gozar del camino en lugar de ir al cine que él prefiere. Puede no utilizar la calle, pero no puede ir al cine porque el Estado le ha quitado los medios.

La coacción se revela entonces como el elemento básico de la actividad financiera, que se manifiesta tanto en la fase del ingreso como en la del gasto. No puede sin embargo suponerse, que sea el único fundamento que se aporta en apoyo de la tesis de la autonomía de las Finanzas.

Lo que se busca es tratar de establecer las razones capaces de justificar la autonomía de la economía financiera frente a la economía general. La economía general, —se expresa— estudia la actividad del individuo, mientras que la economía financiera estudia la actividad del Estado. Pero esto no significa que haya manifestaciones diversas en estos casos. Hay aquí diferencias en el tipo de acción. Se califican las acciones económicas de los sujetos y de esta manera, se pasa del concepto de sujeto al concepto de objeto.

Las características que diferencian la actividad financiera de la economía política —se agrega— son muy numerosas. El problema se plantea cuando se analizan solamente algunos de estos elementos y no todos simultáneamente. En tal caso se pueden asumir diversas posiciones: o se considera suficiente que se verifique uno solo de estos hechos para hacer entrar el fenómeno relativo en la actividad financiera, o se considera necesario que se verifiquen todos, o solamente alguno de ellos.

La Universalidad — El primer carácter, la universalidad, es aquél, por el cual el grupo público obra sobre todo un territorio geográfico determinado, en contraposición con el grupo privado que no comprende jamás a todos los miembros de la colectividad.

Fasiani establece que hay universalidad del grupo público donde existen necesidades satisfechas por el trámite del grupo público y donde todos toman parte de cualquier manera en esta actividad, produciendo o consumiendo, o pagando los servicios públicos o participando activamente o pasivamente en la redistribución de la riqueza. Sólo en dos circunstancias la universalidad podría ser puesta en duda: cuando una parte de los hombres no produzca, no goce o no pague algún servicio público o cuando grupos políticos mayores o menores se contiendan el poder. Opina Cosciani que la primera condición no puede ser relevante para una teoría de las finanzas públicas, y la segunda condición tiene más importancia para la historia que para la teoría. La duda que se plantea es qué consecuencias económicamente relevantes, derivarían del hecho que una cierta categoría de individuos o una cierta zona del territorio puedan ser extraños a tal actividad.

La pregunta que surge es si alcanza que el grupo público cumpla el carácter de la universalidad para que toda la actividad económica desarrollada sea financiera o si hay acciones del grupo público que no tienen carácter universal. La característica de la universalidad como se ha observado, mantiene incambiada toda su importancia en cuanto es un presupuesto de la coactividad, y sirve para demostrar que para ser coactiva, la acción del Estado debe ser universal.

La heterogeneidad y variabilidad de las necesidades. — La segunda característica del grupo público, la constituye, la heterogeneidad y variabilidad de las necesidades que los individuos o los grupos privados desearían satisfacer y que en concreto son satisfechas por el Estado.

En esencia, la heterogeneidad y la variabilidad de las necesidades constituyen la razón de ser de la coacción, ya que ésta es el resultado de la inexistencia de acuerdo entre las elecciones y los medios de satisfacción de las necesidades de los distintos individuos.

La heterogeneidad, debe interpretarse como una variedad de fines deseados por los sujetos y no obtenibles todos simultáneamente, y no como una multitud de fines perseguidos en un cierto momento.

La indefectibilidad. — La duración del Estado es ilimitada, por lo cual puede emprender todo tipo de obra que exceda el período de vida humana.

La indefectibilidad se traduce en una posibilidad que tiene el grupo público de hacer más perfecta la coacción, extendiéndola en el tiempo sin ningún límite. Por ello adquiere especial relevancia en cuanto va coordinada con la coacción, de la que es un presupuesto.

Se han opuesto diversas objeciones a esta posición que presenta a la coacción como el elemento caracterizante de la acción del Estado.

Así Einaudi establece que la coacción sólo se daría en los tipos de Estados absolutistas y que hay casos en los cuales el hombre puede evitar la coacción, cambiando de ciudadanía o de Estado.

Cosciani contesta estas apreciaciones diciendo que no es necesaria la plena soberanía jurídica para que exista la coacción, sino que alcanza con que ella sea puramente económica y que en el caso de la concurrencia en la elección de Estados, esa coacción, aún en menor grado igual existe.

Tenemos entonces que en esta posición se trata de demostrar la existencia de las Finanzas como una ciencia autónoma de la Economía y para ello, se distingue a la actividad financiera de la económica en una serie de puntos principales:

Ambas disciplinas tienen el fundamento común que radica en la existencia de necesidades humanas las que pueden satisfacerse por la acción privada o pública.

Surge la diferencia entre la acción privada y pública. Las necesidades privadas son las que se satisfacen con el máximo de ventajas, mediante el esfuerzo individual. Por el contrario, las necesidades públicas o las necesidades colectivas son las que se satisfacen con la máxima ventaja y con el mínimo de sacrificio, por medio de la acción colectiva, por el concurso coactivo de la colectividad.

DIFERENCIAS ENTRE FINANZAS Y ECONOMIA

Hay autores que puntualizan entonces, una serie de diferencias entre Finanzas y Economía, basadas en el análisis de la satisfacción de las necesidades públicas. Entendemos que estas diferencias deben ser valoradas en forma muy limitada o relativa, dado que no alcanzan un desarrollo científico suficiente, que configuran en algunos casos simples enunciados empíricos y en otros principios no del todo exactos, como el establecido en el numeral octavo, para citar alguno.

Estas diferencias esquemáticamente expuestas serían:

Las Finanzas estudian o tienden a satisfacer las necesidades colectivas. La Economía tiende a satisfacer las necesidades privadas. No es lo mismo la necesidad colectiva que la necesidad general.

La necesidad general es sentida por todos los miembros del conglomerado social, como es por ejemplo la necesidad de comer; la necesidad general es la suma aritmética de necesidades individuales. Por el contrario, la necesidad colectiva no es igual para todos. Surge de una oposición de intereses. Nadie discute que todos los individuos tienen necesidad de comer, pero la necesidad de la justicia, de la policía, no todos la sienten de la misma manera. Frente a los que sienten la necesidad de ese servicio, están

los que sienten necesidad de que no exista o de que exista de otra manera. Hay oposición de intereses en las necesidades colectivas.

El sujeto de la actividad financiera es el Estado; los sujetos de la actividad económica son los individuos.

En economía hay espontaneidad; en Finanzas siempre hay coacción. Ello es debido a la existencia precisamente del sujeto de la actividad financiera. Hay tres elementos que caracterizan al Estado: territorio, población y poder coactivo; la existencia del poder coactivo hace que la actividad financiera sea diferente de la actividad económica.

En general, la actividad financiera se desenvuelve en condiciones de monopolio, mientras que la actividad económica se desenvuelve en posición de monopolio y libre competencia. Desde luego hay casos en que el Estado pueda actuar en libre competencia. Pero en Finanzas, generalmente se actúa en condiciones de monopolio, precisamente por la existencia del Estado. No se concibe que haya dos órganos que atendieran la defensa exterior o las obras públicas.

En Finanzas, el Estado actúa en una economía de uso. En economía se actúa en una economía de cambio. En los particulares, el beneficio se obtiene por la diferencia entre precio de costo y precio de venta. En la actualidad, los servicios prestados por el Estado, no son susceptibles de expresión monetaria porque los servicios públicos no tienen valor de cambio.

En la actividad financiera, el Estado no busca el lucro; el superávit no es absolutamente deseable. Lo que debe interesar fundamentalmente, es cobrar el costo de producción de los servicios públicos. Por el contrario, en la actividad económica, el motor de esa actividad es la consecución de beneficios, de lucro. En finanzas existen los llamados precios políticos a menos del costo lo que no es conocido en Economía.

En la actividad financiera se mueven sumas de una cuantía extraordinaria comparada con la actividad económica.

En la actividad económica los ingresos determinan los gastos; en la actividad financiera, los gastos determinan y limitan los ingresos. Esto es consecuencia en primer lugar de la existencia del poder coactivo del Estado, y en segundo lugar porque el Estado debe satisfacer necesidades colectivas que son impostergables. Dalton establece que el principio no es totalmente absoluto, hay límites a la capacidad contributiva del país, representada por la renta nacional. Así también hay determinados compromisos que adquiere el individuo, que le obligan a buscar el aumento de sus ingresos. Por otra parte hay autores como Loria, que sostienen que el Estado debería proceder de la misma manera que lo hacen los particulares, es decir, determinando primeramente los ingresos para adecuar a ellos los gastos.

El estado tiene una vida ilimitada mientras que los individuos no; es por ello que en la actividad financiera se pueden realizar obras y gastos

así como contraer compromisos que tengan una trascendencia mayor que la vida de los individuos.

La única fuente de recursos de la actividad económica es el salario, el interés y el beneficio. En la actividad financiera el Estado cae sobre la totalidad de las rentas de los particulares para poder satisfacer la atención de las necesidades colectivas sin tener en cuenta, una determinada categoría económica.

Pareto ha escrito que no se puede obtener en ninguna ciencia ni aún en las propias matemáticas, una definición exacta “porque el objeto de nuestro conocimiento no está dividido en partes más que por nuestra conveniencia y porque varía en el tiempo”.

Por otra parte, Fasiani hace notar que cuando una ciencia ha alcanzado un grado avanzado en su desenvolvimiento y en su sistematización, se produce un cierto acuerdo entre sus adeptos para marcar ese objeto con fines aproximativos. Se dice entonces que se trata de una ciencia autónoma, no porque lo sea realmente, es decir porque sea extraña a todas las ramas del saber, sino simplemente para establecer que una determinada ciencia se ocupa de ciertos fenómenos y ciertas uniformidades que se notan como típicas o características por su calidad y por su manera de manifestarse.

La autonomía no quiere decir independencia o aislamiento ya que todos los conocimientos humanos se entrelazan para integrar la ciencia.

La autonomía se produce simplemente cuando una rama del saber recae sobre un objeto que posea contornos propios y definidos que muestren una cierta uniformidad.

El fenómeno financiero en la vida real contiene elementos de carácter heterogéneo siendo los más importantes el económico y el jurídico, guiados ambos por la voluntad política del Estado que marca los fines para la obtención de los cuales se dirige la actividad financiera en su conjunto.

LAS FINANZAS COMO CIENCIA INFORMATIVA

Sainz de Bujanda establece la conexión de la ciencia de las Finanzas, con las otras disciplinas, en el siguiente enfoque.

Las directivas de la vida política marcan en cada momento histórico y para cada uno de los Estados, los fines a cumplir, los que han sido alcanzados a través del tiempo de una manera determinada. La ciencia que se ocupa de reconstruir el suceder real de los fenómenos financieros, deberá ser forzosamente una ciencia histórica.

Por otra parte, la vida financiera real se desliza al mismo tiempo en el cauce que le es trazado por las directivas elaboradas e impuestas siguiendo la forma establecida en la Constitución política del Estado. El conjunto

de reglas y principios que presiden esta disposición de las Finanzas constituirá el fin propio de una disciplina jurídica.

Queda en el fenómeno financiero una dimensión de una importancia capital: la dimensión económica. Si el hombre individual y aislado trata de satisfacer un cierto tipo de necesidades en forma colectiva, es decir, a través del grupo político, será lícito al espíritu humano esforzarse en buscar las leyes o principios que presiden la acción económica del grupo político buscando el cumplimiento de sus fines o la satisfacción de sus necesidades. No se trata de precisar la naturaleza de las reglas que determinan cómo la actividad debe ser, porque esa búsqueda es propia del derecho. Tampoco se trata de descubrir cómo han sido realmente las instituciones financieras, porque ese estudio pertenece a la Historia. Se trata solamente de construir un modelo ideal, una teoría pura que explique cómo y con qué efectos, cualesquiera que sean los fines que el grupo político persigue, disponer los medios económicos para el cumplimiento de esos fines. Es posible delimitar idealmente, como objeto de conocimiento, las leyes que rigen la acción económica de los entes públicos para satisfacer las necesidades colectivas, partiendo de la hipótesis de que estas necesidades son ya conocidas y perfectamente definidas. Luego la disciplina que se ocupa de estudiar estas leyes relacionadas con un empleo alternativo de medios escasos para una pluralidad de fines, debe ser una disciplina económica, la economía financiera.

He aquí a grandes rasgos, una tripartición de disciplinas cuyo origen es debido a la pluralidad de aspectos del fenómeno financiero: Historia financiera; Derecho financiero; Economía financiera.

Sainz de Bujanda entra luego a determinar los caracteres que se deben tomar en cuenta para clasificar las disciplinas científicas en dos grandes grupos —las autónomas y las informativas o informantes. Sobre este punto no nos vamos a extender en este capítulo ya que el mismo se expone en las conclusiones de este trabajo. Digamos sí que el autor referido concluye estableciendo que la ciencia de las Finanzas es una disciplina informativa.

Capítulo VI

CONCLUSIONES

En los capítulos anteriores se ha pretendido exponer las distintas concepciones y esquemas teóricos que cada problema ha provocado a través del tiempo y de los autores.

En el presente, se hará un breve resumen de lo ya desarrollado, poniendo de relieve las opiniones más representativas de cada una de las posiciones planteadas.

En nuestra incursión, hemos caracterizado a la actividad financiera, como aquella actividad encaminada a satisfacer las necesidades públicas y fines múltiples del Estado, expresando que para ello los hombres reúnen en el cuerpo político su propia existencia, ya que se trata de una gama de necesidades y de fines que no pueden ser logrados a través del esfuerzo individual. Hemos visto que la noción corriente y habitual de las finanzas públicas comprende: por un lado los ingresos del ente público provenientes de las economías privadas y por otro, los gastos públicos, por medio de los cuales se satisfacen las necesidades colectivas y se cumplen los fines predeterminados. Hemos señalado que el estudio del fenómeno financiero se encara de distintas maneras, como ciencia pura, orientada en la búsqueda de las causas y análisis de sus efectos, así como de las leyes naturales que los rigen, y como ciencia aplicada, es decir, dando normas de política financiera. Como ciencia que debe servirse de un método investigativo, hemos visto que en la ciencia de las Finanzas al igual que en las sociales, la experimentación no es posible, y que debe valerse de los métodos inductivo y deductivo en forma complementaria; el método inductivo, es necesario por ejemplo, para descubrir importantes hechos financieros y es el método por el cual se obtienen las premisas del método deductivo. El deductivo se ha de aplicar por ejemplo, para analizar los efectos futuros del gasto público y las consecuencias del impuesto.

Hemos analizado también, los distintos esquemas teóricos que tratan de explicar la naturaleza del fenómeno financiero. Vimos que ellos pueden ser agrupados en tres categorías:

económicos
políticos
sociológicos.

Los económicos, reducen o identifican al fenómeno financiero ya sea como un problema de cambio, de consumo, de producción o de reparto.

La concepción política considera que la actividad financiera es de naturaleza política, por cuanto: el sujeto es político —Estado—; los procedimientos son políticos —coactivos— y los fines también lo son; el reparto y la actividad se desarrolla bajo móviles e intereses políticos.

En la orientación sociológica, el fenómeno financiero es un factor importante del equilibrio social y es el resultado de acciones alógicas o mixtas cumplidas por el Estado. Es decir, que las decisiones no son siempre racionales o lógicas, sino que se determinan por otros fundamentos ilógicos provenientes del cuerpo dirigente, por motivos diferentes.

Tenemos pues, que para algunos autores, esa actividad es esencialmente económica, aunque se admite la influencia de factores políticos y sociales, en tanto que para otros el principio rector es político, si bien su contenido es económico, por lo cual, el fenómeno financiero es complejo: político por la naturaleza del ente público que lo produce y por la forma en que se desarrollan las relaciones entre los distintos sujetos así como por los fines que se persiguen; económico por los medios empleados.

El debate científico acerca de la índole y autonomía de la ciencia de las Finanzas, se explica pues, por la especial complejidad con que se da el fenómeno financiero.

En principio, tenemos dos tendencias fundamentales antagónicas: una política, que proclama la sustantividad de la ciencia financiera sobre bases políticas y otra económica que involucra a las Finanzas en la ciencia económica.

Por encima de estas concepciones, existen intentos conciliadores o superadores entre ambas tendencias fundamentales y no son menos ciertos aún los propósitos de dar una explicación integral de la ciencia financiera en la que entran simultáneamente en juego no sólo los elementos económico y político aludidos, sino que también otros de naturaleza diversa; entre ellos el técnico y el jurídico.

Por último podemos mencionar también a aquellos que conciben a la ciencia financiera como una ciencia de tipo informativo.

En la primera orientación puede verse que desde Ricardo, los economistas se han esforzado por explicar los fenómenos financieros en el ámbito de la economía política, haciéndola depender exclusivamente de ella.

Es así que aún hoy los economistas puros siguen buscando la solución a los problemas del Estado sobre la base de medidas de tipo esencialmente económico, olvidando en muchos casos, la Política Fiscal.

En esta concepción, como lo expresa Naharro Mora, la actividad financiera se ha reducido a un aspecto del reparto general de todos los medios de que disponen los individuos entre la totalidad de sus necesidades. Siendo

los medios escasos y alternativa la posibilidad de satisfacer las necesidades múltiples, dicho reparto, se regula de acuerdo con las tesis hedonistas, por la ley fundamental del equilibrio de cualquier consumo; la igualación de las utilidades marginales en los distintos empleos de bienes.

“La tradición —todavía ligada al progreso de la ciencia económica— “está siempre viva, sobretudo entre los escritores ingleses —expresa Emanuele Morselli—. Es en Inglaterra precisamente donde se constata todavía la carencia casi absoluta de una enseñanza de la “public finance” distinta de la economía política, tanto que hoy en el Reino Unido —y en cuanto yo conozco— la enseñanza distinta y particular de la ciencia de las finanzas está todavía radicada en la ciencia económica y ha tenido dignamente sus únicos expositores en Ursula Hicks (del Nuffield College de Oxford) y en M. R. C. Tress (de la London School of Economics).”

Las tendencias actuales de hacer recaer los problemas de las Finanzas Públicas en el ámbito de la ciencia económica y el tratamiento del fenómeno financiero como un caso particular del problema económico, es en buena parte producto de los estudios de macroeconomía, orientados en el logro de una política económica de planes, de dirigismo, de full employment, de los remedios sociales en cuanto a la coyuntura, de socialismo, de colectivismo, etc. En esta posición encontramos estudiosos de las finanzas públicas, como Pigou, Shyras, U. Hicks entre otros. Para otros, como es el caso de Papi en Italia y Perroux en Francia, la duda permanece.

Morselli por su parte sostiene que no será posible identificar ni asimilar las finanzas a la economía. Se pueden investigar los efectos económicos de la actividad financiera del Estado, con relación a los impuestos y a los gastos públicos. Pero las finanzas permanecerán fuera de la ciencia microcósmica o macrocósmica, toda vez que se haga investigación de tales efectos, con fin, teórico o práctico, con el pensamiento de encuadrar y constreñir la actividad financiera en los esquemas de las leyes económicas.

Es una técnica de los instrumentos financieros que, para cualquier objetivo al cual se apliquen, no puede dejar de ser suministrada y tenida en cuenta, aún en los casos de la investigación de sus efectos, sino en la ciencia de las finanzas como disciplina unitaria y autónoma y con el auxilio de la teoría derivada de las ciencias de las cuales, sus objetivos particulares, definen respectivamente el objeto. Es así que, aún tratándose de los efectos económicos de los impuestos, no debe dejarse de lado —expresa el autor antes mencionado— el aspecto que, según sea el asunto que en cada caso tome la ley, así como en la explicación que hacen los órganos ejecutivos de ésta, tales efectos pueden ser distintos.

En un orden de ideas semejante Fritz Neumark, hace notar que se insinúa una corriente, a través de la que se procura producir una “amalgama entre la teoría económica y la teoría financiera”, que se nota en la

índole de los problemas objeto de las investigaciones científicas, así como en la manera de resolverlos y tratarlos. Esta corriente parece producirse entre las investigaciones teóricas de las finanzas por un lado, y las de las teorías del dinero, del crédito y de la coyuntura por otro, ya que en el análisis de problemas tales como el crecimiento económico, la distribución, etc., son tenidos en cuenta sus aspectos financieros, del mismo modo que se investigan los efectos sobre la conducta individual, y los efectos macroeconómicos sobre el ahorro, consumo, inversión, para juzgar la política presupuestaria, impositiva, y de la deuda pública.

Este enfoque no debe sin embargo ser exagerado —agrega— no puede conducir en nuestra disciplina a descuidar los aspectos administrativos e institucionales de los problemas y soluciones financieros.

Por eso, siguiendo la tradición de la ciencia alemana, que el destacado autor afirma que tratará de mantener expresa: “debe dársele un lugar predominante, también en el futuro, a la descripción pura, frente a la teoría; además debe relacionarse más estrechamente la teoría financiera con la económica en general. No caeré en el error, como algunos autores extranjeros, de exagerar tanto la “economización” de nuestra disciplina a expensas de los aspectos administrativos e institucionales, de los problemas y soluciones financieras”.

Cosciani, que es quizás uno de los que más ha profundizado en el estudio crítico del problema, distingue entre las relaciones voluntarias de naturaleza contractual, en el ámbito de las que, se desarrolla la Economía Política, y las situaciones de naturaleza coercitiva, que constituyen el área donde se desenvuelven las Finanzas.

“Para separar el estudio entre la Economía Política y Ciencia de las Finanzas, se afirma que la primera estudia la actividad del individuo y la “segunda la actividad del Estado —expresa Cosciani—. Separación extremadamente empírica y puramente formal sobre todo si no se quieren extraer todas las consecuencias lógicas. Del hecho de que una acción económica determinada sea cumplida por un sujeto en lugar de otro, no deriva necesariamente que su manifestación sea diferente en los dos casos. No se ve qué consecuencias y qué repercusiones diferentes podría tener la demanda de un bien determinado, según que ella sea presentada en el mercado por un individuo o por el Estado. En consecuencia, para diferenciar las dos acciones, debemos calificarlas ulteriormente. Podemos admitir que la acción del Estado no es diferente de la acción del individuo más que para la calificación de la acción. Es decir, aislando determinaciones características, señales seguras de las acciones económicas de los sujetos. Pero procediendo de esta manera, el concepto de sujeto pierde toda significación, valorizándose el de objeto. Determinando las características del sujeto a partir de la actividad financiera, vamos implícitamente a determinar la

“cualidad de la acción, a partir del objeto del fenómeno estudiado. Partiendo de estos presupuestos, se puede concebir una separación entre las dos disciplinas, atribuyendo a la Economía Política el estudio de las elecciones libremente efectuadas por los individuos, entre diversos medios raros que pueden ser empleados alternativamente para la consecución de sus fines propios; es así que se definió en adelante esta ciencia; y atribuyendo a la Economía Financiera el estudio de la sustitución forzada de las elecciones impuestas por un operador más fuerte (El Estado), por elecciones que habrían sido preferidas por el individuo en un régimen de libertad. Es decir que por economía financiera debe entenderse el *estudio teórico de las relaciones coercitivas por oposición a las relaciones contractuales*”.

Cabe citar también a Sainz de Bujanda con su concepción de las finanzas como ciencia informativa. El destacado profesor establece que el fenómeno financiero presenta una pluralidad de aspectos que no pueden constituir la materia de una sola disciplina científica.

El autor distingue entonces dos grupos de disciplinas científicas: las autónomas y las informativas.

Las primeras son las que tienen un objeto de conocimiento unitario y sustantivo y lo analizan con un método propio.

Las segundas, las ciencias informativas son las que mezclan una serie de conocimientos heterogéneos sobre aspectos diversos de un mismo fenómeno.

Las disciplinas informativas poseen un carácter científico porque sistematizan los conocimientos adquiridos sobre un determinado sector de la realidad.

Por su carácter de ciencia informativa entonces, la ciencia de las finanzas no es una ciencia autónoma porque analiza aspectos sustancialmente diversos de una misma realidad y emplea en cada uno de ellos métodos diferentes. Esos distintos aspectos son de naturaleza económica, política, jurídica, y técnica que poseen sustantividad y exigen que se les examine con métodos específicos.

La ciencia de las finanzas es una disciplina informativa, ya que, tiene por objeto un sector bien delimitado de la realidad que es la actividad financiera de los entes públicos. No hay obstáculos, sino que por el contrario, es útil y necesario ordenar los conocimientos alcanzados por las disciplinas financieras autónomas para obtener así una visión total del fenómeno y orientar la política fiscal.

En su exposición, Sainz de Bujanda llega a las siguientes conclusiones:

“1º) La naturaleza compleja del fenómeno financiero, donde se cruzan y entremezclan elementos heterogéneos impide a este fenómeno constituir en su integridad el objeto unitario de una ciencia autónoma”.

“2º) Es necesario analizar con métodos propios cada uno de los aspectos del fenómeno financiero, dando origen así a disciplinas autónomas

“entre las cuales es necesario hacer resaltar la Historia Financiera, el Derecho financiero, y la Economía Financiera”.

“3º) La Economía Financiera, no tiene por qué despreciar por el solo hecho de ser una disciplina económica, el factor político de las Finanzas Públicas. Al contrario: el método de las “aproximaciones sucesivas” permite conciliar estos dos factores sin distinguir la homogeneidad del objeto de conocimiento”.

“4º) Hay que tomar muy en consideración las observaciones del Profesor Arena con respecto al criterio rector de la actividad financiera. El método del valor en sus dimensiones individual y marginal debe ser abandonado para hacer lugar a una concepción hedonista de tipo político social”.

“5º) Junto a las disciplinas autónomas, es posible con un fin didáctico y para orientar la política fiscal, construir una ciencia de las Finanzas de carácter informativo, cuya misión consistiría en articular y sistematizar los conocimientos obtenidos en cada una de las disciplinas autónomas a las cuales me he referido anteriormente”.

El análisis efectuado a través de las distintas fuentes de opiniones parece conducirnos a la conclusión de que existen dos aspectos fundamentales en el fenómeno financiero: el económico y el político. Del mismo modo que las teorías económicas —a pesar de que sostienen y fundamentan la naturaleza económica del fenómeno financiero— no desconocen la existencia del elemento político al que juzgan secundario, tampoco pueden las interpretaciones políticas desprenderse totalmente de los aspectos económicos que el mismo reviste.

Por eso tiene especial interés la posición de Gerhard Colm, quien tomando los dos grandes aspectos del fenómeno financiero, el político y el económico, se esfuerza en demostrar que las Finanzas Públicas es una ciencia que trata de equilibrar un balance político y económico; “las decisiones en finanzas públicas son logradas a través de procedimientos políticos y sociales en la sociedad. De este modo su análisis cae en el campo de ciencia política y sociológica. Por otro lado, los objetivos son ampliamente económicos por su naturaleza y todas las transacciones públicas se desarrollan en un medio económico y tienen repercusiones económicas. Especialmente las Finanzas Públicas es la ciencia que trata de equilibrar un balance político y económico”.

La naturaleza de las finanzas públicas es en esta tesis político-económica; los problemas de finanzas públicas deben ser considerados en el ámbito de la economía general, de las ciencias políticas, de la administración pública, etc., formando con estas distintas partes un todo, y tratando en forma sistemática los gastos públicos, ingresos y transacciones de deuda así como sus

procedimientos y administración, su integración en el todo de la política social y de la vida económica de la nación.

Las Finanzas Públicas interfieren entonces con los límites de un número de ciencias tradicionales, porque considera las formas en que las decisiones son alcanzadas en el sector público de la economía, a través de los gastos, los ingresos públicos, la dirección de las deudas y transacciones conexas, y cómo dichas decisiones son ejecutadas y controladas; es por lo tanto, una ciencia limítrofe con la política, la administración pública, sociología, dirección y planeamiento, contabilidad y economía.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- FRANCISCO BENDICENTE — “El método en la investigación y exposición de las materias económicas”. Ateneo, Bs. As. 1949.
- GERHARD COLM — “Por qué Finanzas Públicas” de la Revista “National Tax Journal” vol. 1 N° 3 — Setiembre 1948.
- CESARE COSCIANI — “La naturaleza de la actividad financiera”, “Revue de Science et de Législation Financières”, julio-setiembre 1953 N° 3.
- “Principios de la Ciencia de la Hacienda”. Editorial de Derecho Financiero - Madrid 1960.
- MARCO FANNO — “Elementi di Scienza delle Finanze”. S. Lattes & C. Editor - Torino 1950.
- MAURO FASIANI — “Principii de Scienza delle Finanze”, G. Giappichelli, Torino 1952.
- ERALDO FOSSATI — “For the application of linear programming to public finance (Public Finance N° 2, 1957. Haarlen, Netherlands. - Países Bajos).
- ATTILIO GARINO CANINA — “Corso di Scienza delle Finanze”. G. Giappichelli - Editore, Torino 1950.
- GASTON JEZE — “Curso de Finanzas Públicas” (1926-27).
- BRUNO MOLL — “Autonome Finanzwissenschaft” publicación en el Finanzarchiv. - Tubingen 1935.
- ABBA LERNER — “Economía del pleno empleo” - Editorial Aguilar - Madrid, 1957.
- EMANUELE MORSELLI — “Disputa sull'indole scientifica della Finanza Pubblica”, Annali dell'Università di Ferrara.
- “Finanza Pubblica” Estratto dalla Enciclopedia Cattolica.
- “Sulla Storiografia del Pensiero Finanziario” Estratto dagli Studi in onore di Gino Luzzatto.
- “Si la ciencia de las Finanzas resulta anulada en la ciencia macroeconómica”. De un volumen en homenaje a Gino Borgatta.
- JOSE M. NAHARRO MORA — “Lecciones de Hacienda Pública” (Principios Generales). 3ª Edición - Marsiega S. A. - Madrid 1958.
- FRITZ NEUMARK — “De Finanzarchiv” - Tubingen 1955, Vol. 16 N° 1 (“Alte Mod. New Probleme der Finanzwissenschaft”).
- FERNANDO SAINZ DE BUJANDA — “Hacienda y Derecho” - Instituto de Estudios Políticos - Madrid 1962.
- “Concepto de las Finanzas Públicas y de la Ciencia de las Finanzas” publicado en “L'idée des Finances Publiques et de la Science des Finances”, “Public Finance”. La Haya N° 4.
- G. FINDLAY SHIRRAS — “Science of Public Finance” Mac Millan and Co. Limited - (Vol. I) - London 1936.
- VIRGINIO VALSANG — “Finanzas Públicas” - Ed. C. Económicas - Bs. Aires 1957.

PUBLICACIONES DEL INSTITUTO

- Cuaderno N° 1. — "Naturaleza Financiera del Aporte Patronal para Asignaciones Familiares".
- Cuaderno N° 2. — "Las Clasificaciones Presupuestales en el Uruguay".
- Cuaderno N° 3. — "Significado del Presupuesto en el Estado Moderno".
- Cuaderno N° 4. — "Parafiscalidad Social y Profesional en la República O. del Uruguay".
- Cuaderno N° 5. — "Las Organizaciones Internacionales de Finanzas Públicas".
- Cuaderno N° 6. — "Antecedentes y Naturaleza Financiera del Ingreso Cambiario en el Uruguay".
- Cuaderno N° 7. — "La Fuente de la Obligación Tributaria en la Tasa".
- Cuaderno N° 8. — "El Sistema Tributario del Uruguay".
- Cuaderno N° 9. — "Algunas consideraciones sobre los efectos económicos de los gastos y de los ingresos públicos".
- Cuaderno N° 10. — "Naturaleza financiera de los proventos y su tratamiento en nuestro régimen positivo".
- Cuaderno N° 11. — "Administración del Personal en el Uruguay".
- Cuaderno N° 12. — "La llamada "Huelga de Impuestos" y el Movimiento Poujade en Francia".
- Cuaderno N° 13. — "La fiscalidad uruguaya en el último decenio".
- Cuaderno N° 14. — "Estructura y efectos de los gastos personales en el Uruguay".
- Cuaderno N° 15. — "El concepto de empresa en el Impuesto a las Ganancias Elevadas".
- Cuaderno N° 16. — "Los institutos de seguridad social y la inversión de sus reservas".
- Cuaderno N° 17. — "Sistematización de los estudios científicos de los gastos e ingresos públicos".
- Cuaderno N° 18. — "La imposición a las sociedades en el Uruguay".
- Cuaderno N° 19. — "La imposición a los pagos del Estado".
- Cuaderno N° 20. — "Problemas de legislación y técnica tributaria nacionales".
- Cuaderno N° 21. — "Los subsidios en Finanzas Públicas".
- Cuaderno N° 22. — "Equilibrio Presupuestal y Período Financiero".
- Cuaderno N° 23. — "De la tierra a la energía — Dos siglos de teorías sobre el impuesto único".
- Cuaderno N° 24. — "Estructura y análisis de nuestra legislación presupuestal".
- Cuaderno N° 25. — "Contribución al estudio de las finanzas locales".
- Cuaderno N° 26. — "Los impuestos finalistas en el Uruguay".
- Cuaderno N° 27. — "Integración Económica de América Latina".
- Cuaderno N° 28. — Análisis de la ley de recursos N° 12.804, de 30 de noviembre de 1960 y de sus decretos reglamentarios.
- Cuaderno N° 29 — Las últimas leyes fiscales dictadas en 1961.
- Cuaderno N° 30 — Principios Generales de la Seguridad Social.
- Cuaderno N° 31 — La seguridad social en Francia.
- Cuaderno N° 32. — La Descentralización Administrativa en la Hacienda Pública y la Realidad Nacional.

"Selecciones de Temas de Finanzas Públicas" — Nros. 1 al 21.

"Boletín Informativo". — Nros. 1 al 22.

"Memorias": 1950/56 - 1957 - 1958 - 1959 - 1960 - 1961.

INSTITUTO DE LA HACIENDA PUBLICA

Cr. JUAN EDUARDO AZZINI

Cr. RAUL YBARRA SAN MARTIN

Cr. SANTOS E. FERREIRA

Cr. EDISON GNAZZO LIMA

Cra. TERESITA DELGADO DE PUPPO

Cr. JUAN Fco. SERRA