

Enrique Fuentes Quintana

HISTORIA
DEL PENSAMIENTO
ECONÓMICO
Y FINANCIERO



Presentación
Victorio Valle

CLÁSICOS
DEL PENSAMIENTO
ECONÓMICO
ESPAÑOL



ENRIQUE FUENTES QUINTANA.
HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO Y FINANCIERO

CONSEJO ASESOR DE LA COLECCIÓN CLÁSICOS DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO ESPAÑOL

Juan Velarde Fuertes †, presidente.

Pedro Schwartz Girón y Alfonso Sánchez Hormigo, directores.

Salvador Almenar Palau, Manuel Martín Rodríguez, Luis Perdices de Blas y José María Serrano Sanz, vocales.

Forman parte igualmente de él en representación de las instituciones que participan en la edición de esta obra:

Fernando Salazar Palma, director de la Fundación ICO.

Manuel Tuero Secades, director de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

En su tercera época, bajo la dirección del profesor Enrique Fuentes Quintana (2000-2007), también formaron parte del Consejo asesor los profesores Ernest Lluch i Martín †, Pedro Tedde de Lorca †, Francisco Comín y Vicent Llombart Rosa †. Igualmente participó como asesor editorial, Fernando González Olivares.



CLÁSICOS DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO ESPAÑOL

QUINTA ÉPOCA

**BAJO LA DIRECCIÓN DE LOS PROFESORES PEDRO SCHWARTZ
Y ALFONSO SÁNCHEZ HORMIGO**

ENRIQUE FUENTES QUINTANA

HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO Y FINANCIERO

42

AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
DIPUTACIÓN DE PALENCIA
REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS
CON EL PATROCINIO DE LA FUNDACIÓN ICO

MADRID, 2024

Primera edición: diciembre de 2024.

La AEBOE no se solidariza con las opiniones sostenidas por los autores de los originales publicados.

© Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Diputación de Palencia y Real Academia de Ciencias Morales y Políticas para esta edición. Con el patrocinio de la Fundación ICO
© Del diseño de cubierta, Emilio Gil.



Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons-Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional-CC BY-NC-ND 4.0

<https://cpage.mpr.gob.es>

NIPO: 144-24-229-3 (edición en papel)
144-24-230-6 (edición en línea, PDF)
ISBN: 978-84-340-3015-2
Depósito legal: M-25404-2024

IMPRENTA NACIONAL DE LA AGENCIA ESTATAL
BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

ÍNDICE

	Páginas
PRESENTACIÓN	XIII
CRITERIOS DE EDICIÓN	XVII
LECCIÓN 1.ª:	
1. Actividad financiera y actividad económica	1
2. Los caracteres esenciales del grupo político	6
3. La actividad financiera y la actividad económica del grupo político	11
LECCIÓN 2.ª:	
1. Los hechos fiscales y su consideración científica: las ramas especulativa y práctica de la Hacienda	13
2. El sistema de ideas cameralista y las instituciones fiscales	19
3. Un repaso de los autores cameralistas	26
4. Actualidad y vigencia del pensamiento financiero del cameralismo	32
LECCIÓN 3.ª:	
1. Preocupaciones clásicas y fines actuales de la Economía Financiera	35
2. Trabajo productivo e improductivo en Smith	36
3. La economía y la Hacienda del producto neto de Ricardo	45
4. La teoría de la demanda efectiva de Malthus	51
5. La teoría económica de Stuart Mill y Bentham	53
6. Hacia una interpretación adecuada del clasicismo financiero	58
7. La repercusión de la teoría de A. Smith en el enfoque de la actividad financiera	61
8. La Hacienda del producto neto de Ricardo	72
9. La Hacienda Pública de Malthus	77
10. La Hacienda de la reforma social de Stuart Mill y Bentham	79
11. Sobre la teoría del cambio en el clasicismo	86

LECCIÓN 4.^a:

1. Cameralismo y clasicismo en la literatura alemana de comienzos del siglo XIX	91
2. Las diversas reacciones frente al clasicismo financiero	95
2.a. La corriente de la práctica financiera y la teoría de la productividad de Dietzel	95
2.b. La filosofía alemana y el movimiento romántico	97
2.c. El nacionalismo económico de List y la crítica social de Rodbertus	100
3. Los grandes sistemas de la ciencia financiera alemana: Stein, Wagner y Schäffle. La dirección ética (Cohn y Vocke). La crítica de Kaizl. Los estudios monográficos (F.J. Neumann y G. Von Schanz)	102
4. El historicismo y la ciencia financiera	118

LECCIÓN 5.^a: EL MARGINALISMO Y LA HACIENDA PÚBLICA

CAPÍTULO I: LA ESCUELA DE VIENA Y LOS ECONOMISTAS DE ESTOCOLMO

1. El marginalismo: Significación general y direcciones concretas	123
2. La Hacienda de la escuela de Viena. El sistema de Emil Sax	126
3. La crítica al sistema científico de Sax	134
4. La reelaboración del pensamiento de Sax por Wicksell	138
5. Juicio crítico del pensamiento financiero de Wicksell	146
6. La exposición de la teoría del cambio voluntario por Lindahl	148
7. La teoría del cambio voluntario como fundamento de la Hacienda Pública: precisión de sus limitaciones	151

CAPÍTULO II: LOS HACENDISTAS ITALIANOS DEL MARGINALISMO.

1. El marginalismo y la ciencia financiera italiana	155
2. Similitudes entre actividad financiera y económica según Pantaleoni	156
3. La fundamentación científica de la actividad financiera en la obra de Antonio de Viti di Marco	158
4. Crítica al sistema científico de Viti di Marco:	160
5. Necesidades públicas y necesidades privadas y la fundamentación de la ciencia de la Hacienda según Mazzola	161
6. Críticas al sistema de Mazzola	163
7. Consideración científica del fenómeno financiero en el pensamiento de Einaudi	164

8. El concepto de impuesto neutral en la obra de Einaudi y la interpretación de Bentham. Crítica de las implicaciones científicas de esta concepción	169
--	-----

CAPÍTULO III: LA HACIENDA DEL BIENESTAR Y OTRAS DIRECCIONES DEL PENSAMIENTO FINANCIERO ANGLOSAJÓN.

1. El Neo-clasicismo inglés y la Economía del Bienestar. Consecuencias financieras de este planteamiento científico	177
2. La economía del Bienestar y el papel de la Hacienda pública	178
3. El eclecticismo de Stamp	190
4. Implicaciones impositivas de la Economía del Bienestar	192
5. La reforma social y la Hacienda pública, (Mill, George, Hobson)	193
6. El institucionalismo financiero	196
7. La posición de Seligman	199
8. La teoría y la política fiscal	202
9. La Hacienda funcional	206
10. Conclusión	207

LECCIÓN 6.^a: EL ASPECTO POLÍTICO DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA Y SU TRATAMIENTO CIENTÍFICO.

1. La Hacienda pública como ciencia lógico experimental y la perspectiva sociológica	209
2. Precedentes de la fundamentación sociológica de la ciencia financiera italiana (Loria, Puviani, Conigliani y Murray)	211
3. El sistema sociológico de Pareto: ideas básicas. La sociología financiera de Pareto. Sensini y Borgatta	219
4. La teoría financiera pura de Sensini y Borgatta	227
5. La ley paretiana de distribución personal de la renta y su utilización financiera por Barone y Crosara	231
6. El sistema científico financiero de Mauro Fasiani	235

LECCIÓN 7.^a: HACIA UNA DOBLE FUNDAMENTACIÓN CIENTÍFICA DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA.

1. El pensamiento financiero alemán y su doble perspectiva económica y sociológica	243
2. La fundamentación económica de la actividad financiera en la literatura alemana (Ritschl, Colm)	245
3. La sociología financiera alemana (Goldscheid, Schumpeter, F.K. Mann y H. Sultan)	256

	Páginas
3.a. El paralelismo entre el pensamiento financiero alemán y el anglosajón	263
3.b. La función social de bienestar y la Ciencia de la Hacienda: el ensayo R.A. Musgrave	264
3.c. La Hacienda del bienestar de J.F. Due y H.C. Simons	269
3.d. La teoría de la determinación múltiple del presupuesto de Musgrave ...	275
4. La teoría de la acción política de A. Downs y la ciencia de la Hacienda	294
5. Conclusión	305

PRESENTACIÓN

LOS «APUNTES» DE HACIENDA PUBLICA DEL PROFESOR FUENTES QUINTANA, EN EL RECUERDO

VICTORIO VALLE SÁNCHEZ

Catedrático de Hacienda Pública y Derecho Fiscal

Entre las diversas actividades programadas con motivo del centenario del nacimiento del ilustre economista Enrique Fuentes Quintana creo sinceramente que pocas, si alguna, hubiera superado el nivel de satisfacción del Profesor Fuentes como la edición del texto con el que el maestro inició su labor docente en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid. Un texto que incorporaba algunos conceptos y definiciones para identificar la actividad financiera pública pero cuya mayor parte recogía una apretada síntesis de las diferentes escuelas de pensamiento económico y su visión de los temas centrales de la Hacienda Pública.

El seguimiento de las diversas teorías tanto en el nivel internacional como especialmente en el panorama científico español fue el «tema» de su vida. Era el objeto preferido de sus numerosas intervenciones públicas y de buena parte de sus escritos que culminaría en la magna obra *Economía y Economistas Españoles*, patrocinada por la Fundación FUNCAS y editada por Galaxia Gutenberg.

El libro que el lector tiene en sus manos tuvo su origen en la preceptiva Memoria como aspirante a la Cátedra de Hacienda Pública y Derecho Fiscal

de la Universidad de Madrid. Pero aparte de la dimensión científica de su contenido y de su utilización didáctica, en mi opinión este libro tiene un valor emblemático, al menos en tres diferentes aspectos.

El primero de esos aspectos es que constituyó una aproximación seria al terreno de la Historia del Pensamiento Económico y Financiero para un colectivo numeroso de alumnos. La primera versión de los Apuntes es del curso 1958-59 y estuvo en la parrilla de las obligadas lecturas, aunque con adaptaciones y recortes, cerca de 30 años. El lector puede aproximar los miles de alumnos que año tras año recibieron el bautizo de la teoría y práctica de la economía de un sector que se acercaba ya a la mitad de la actividad económica de los países avanzados, entreveradas por las posiciones de las principales escuelas del pensamiento económico. Miles de alumnos que en su inmensa mayoría repasarán los antiguos –que no viejos– Apuntes con el recuerdo satisfactorio de algo que le aportó cultura económica, aunque ese recuerdo sea inescindible del correlativo a aquellos exámenes orales que, con cierta dureza, más en la forma que en el fondo, protagonizaba D. Enrique en junio y septiembre de cada año.

Por otra parte, en segundo lugar, los Apuntes constituyeron un testigo insuperable del cambio de orientación en el contenido y método del estudio de la Hacienda Pública. Cuando Enrique Fuentes comienza su tarea como catedrático de la Universidad de Madrid, el panorama científico de la Hacienda Pública estaba dominado en buena parte por la literatura italiana. Las obras sobre finanzas públicas desde De Viti di Marco hasta Luigi Einaudi eran las más utilizadas, especialmente en las facultades de Derecho dada la conexión que mantenían con el Colegio de San Clemente de los españoles de Bolonia, en donde se formaron muchos estudiosos de materias jurídicas y de Hacienda Pública. Al mismo tiempo, perduraban en el ambiente académico las enseñanzas del Profesor Flores de Lemus.

El Profesor Fuentes, desde el respeto a la tradición financiera italiana acentúa en sus Apuntes la conexión con el planteamiento anglosajón, cuya actividad investigadora en el terreno de la economía pública era más intensa. En particular se inscribe entre los seguidores de la gran obra de Richard Musgrave *The Theory of Public Finance* cuya versión en castellano dirige, a la vez que inicia un proceso de traducción de otras obras fundamentales de finanzas públicas.

Es justo destacar que en este periodo que se inicia con el acceso de Enrique Fuentes a la cátedra de Hacienda Pública y la aparición de los Apuntes, estábamos al día en el seguimiento de la literatura financiera publica en las publicaciones y revistas internacionales sobre economía pública.

Concluyo esta breve reflexión sobre la nueva edición del volumen primero de los Apuntes de Hacienda Publica del Profesor Fuentes Quintana. Mi sincera felicitación al grupo de historiadores económicos que han tenido la valiosa idea de recuperar este texto. Mi recomendación a los compañeros de la función docente es que demos un pausado repaso de este documento, tal vez ese esfuerzo se vea premiado con ideas y soluciones para un sector público como el español excesivamente endeudado y con problemas de definición acuciantes.

CRITERIOS DE EDICIÓN

El libro que el lector tiene en sus manos ha partido, en su proceso de edición, de los *Apuntes de Hacienda Pública* del profesor Fuentes Quintana.

El texto ha servido de valioso elemento de apoyo en el estudio para miles de alumnos del profesor: quiere con ello decirse que se trata de una obra didáctica, de enorme trascendencia histórica y científica, pero no de un facsímil con unas calidades de configuración en su presentación. Se ha procurado respetar la estructura del original, pero el proceso de preimpresión y revisión de pruebas ha sido laborioso.

En primer lugar, el original impreso, que data de los primeros años de la década de los sesenta del siglo pasado, ha sido sometido a un tratamiento de OCR que permitiera su conversión en un texto editable, apto para el inicio del proceso de maquetación y la obtención de una primera prueba de imprenta. Esta técnica conlleva sus riesgos, al no reconocer este sistema vocablos, o al distorsionar la redacción de algunos pasajes, con el inevitable surgimiento de fallos gramaticales y ortográficos. Por ello, en la revisión de las sucesivas pruebas, se ha intentado corregir las erratas generadas, para garantizar el máximo respeto a la esencia y apariencia de la obra.

El texto también presenta lagunas que no se han podido subsanar, como es el caso de notas a pie de página –pocas– sin texto: cuando se han detectado se ha incluido una leyenda advirtiendo al lector.

Por último, se ha adecuado, en algunos casos, la gramática a las pautas marcadas en la actualidad por la Real Academia Española.

■ ENRIQUE FUENTES QUINTANA. HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO...

Pedimos disculpas al lector por los fallos que pueda detectar en su disfrute de la obra, la cual merece, en el centenario del nacimiento de don Enrique Fuentes Quintana, un «rejuvenecimiento» de su aspecto exterior, sin alterar en ningún caso el gran magisterio y erudición que despliega el autor.

AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

LECCIÓN 1.^a

1. ACTIVIDAD FINANCIERA Y ACTIVIDAD ECONÓMICA

Los individuos aspiran al logro de una pluralidad de fines deseando apagar, mediante su conquista, una multitud de deseos. Pero los medios a su disposición, para lograr la satisfacción de tales fines, no permiten conseguir todos los objetivos que el hombre se propone. La satisfacción de todas las necesidades sentidas por el hombre resulta imposible. Por tanto, es claro que los individuos tratarán de elegir entre los medios y los fines que se les presentan, de tal forma, que el resultado de esta elección sea la mejor posible; es decir, la más satisfactoria posible al orden a calmar sus necesidades. Así, todos evaluamos las finalidades y las necesidades que perseguimos según su urgencia y también estimamos y evaluamos los medios de los que podemos disponer para satisfacer o conseguir aquellos fines y aquellos deseos. Esta ordenación de fines y la elección de medios, constituye el campo propio de la actividad económica.

Así pues, y de acuerdo con la definición dada por el profesor Robbins, la actividad económica puede definirse como «la actividad humana que expresa una relación entre fines jerarquizados y medios escasos susceptibles de usos alternativos». Se puede indicar, por tanto, que la actividad económica surge siempre que concurren al mismo tiempo todas las condiciones que expresa la definición anterior, a saber: primero, una gama de necesidades o de fines que quieren conseguirse por el sujeto; segundo, que estos fines tienen un grado diverso de urgencia, de tal forma que son susceptibles de ordenación; tercero, una limitación de los medios a disposición del sujeto para conseguir aquellos fines; esto es, los medios han de ser escasos, o lo que es lo mismo, han de estar en cantidad inferior respecto de la que se desearía por el sujeto para la satisfacción completa de sus necesidades; limitación de los medios que es siempre

relativa respecto de las necesidades; cuarto, los medios que se emplean para lograr aquellos fines han de poderse usar de forma alternativa. Por tanto, no hay destino concreto y determinado de cada medio para un sólo fin, sino que, por el contrario, los medios son susceptibles de múltiples usos y es el sujeto humano el que debe indicar cuál es el uso concreto más conveniente en cada momento; es decir, el individuo ha de elegir el uso alternativo a que debe dedicarse el bien. Concurriendo estas cuatro notas: variedad de fines, ordenación de fines, limitación de medios, uso alternativo de los medios, nos encontramos en presencia de una actividad económica. No es, por tanto, extraño, que, resumiendo este campo propio y específico de la actividad económica, Oskar Lango haya definido a la misma como «la administración de recursos escasos respecto de unos fines», definición que engloba, como se ve, las características apuntadas por Robbins para tipificar el fenómeno económico.

Ahora bien, es claro que los fines que el hombre desea satisfacer son múltiples y comportan actividades de distinta naturaleza. Es, por tanto, evidente que serán múltiples las formas, las combinaciones necesarias para satisfacer los distintos fines que el hombre pretende lograr. Es preciso distinguir a este respecto dos actividades diferentes. La distinción que aquí importa es la que existe entre actividad financiera y actividad económica. Urge, ante todo, una precisión: la actividad financiera es siempre una parte de la actividad económica. Por lo mismo para tipificar la actividad financiera frente a la actividad económica, es preciso recurrir a otros requisitos distintos de los de la naturaleza de la actividad económica, puesto que hemos indicado que la actividad financiera es actividad económica. ¿Cuáles son los requisitos, condiciones o cualidades que tipifican la actividad financiera dentro de la actividad económica?

Ante todo, la actividad financiera se diferencia de la actividad económica por la razón externa de los fines que se pretenden alcanzar. Este camino ha sido emprendido, antes que por ningún otro autor, por el hacendista norteamericano E. R. Seligman en su conocido ensayo *Teoría social de la Hacienda Pública*, Seligman indicaba que todas las necesidades humanas pueden clasificarse en tres grupos. Las necesidades pueden ser aisladas, en primer término; recíprocas, en segundo lugar y, finalmente, mutuas o comunes.

Indiquemos las propiedades que diferencian los anteriores grupos. En la actividad de alcanzar fines con medios escasos susceptibles de usos alternativos, el sujeto humano procede a veces, adquiriendo un bien sin que le sean necesaria la prestación o intervención de otros sujetos. Ejemplo típico: Robinson Crusoe, en su isla, podría alimentarse tomando una fruta de un árbol. No

hay, para hacer esto, necesidad de que ningún otro sujeto intervenga. Así, pues, es evidente que determinadas necesidades, algunos fines de los que el individuo debe lograr, podrían alcanzarse por tal procedimiento; por ejemplo, productos agrícolas que el hombre consume, la pesca que puede realizar, etc., satisfacen, evidentemente, sus necesidades sin que en tales actividades el hombre precise de la colaboración de los restantes sujetos. Seligman llama separadas o aisladas a tal conjunto de necesidades.

Sin embargo, y en el mundo presente, es lo cierto que tales actividades logran escasos fines del sujeto económico. Para la mayor parte de las actividades económicas el hombre necesita, no solamente contar con su conducta, esto es, con su actividad, sino que requiere la colaboración de otros, porque sin ella no podría producir u obtener el bien que precisa sea por razones de hábito, de uso o de economicidad. Esta colaboración puede manifestarse de tal forma que el sujeto necesita de un intercambio de los bienes. Por ejemplo, Pedro y Juan sienten ambos necesidad respectiva de alimentarse de pan y pescado. Pueden satisfacer sus necesidades dedicándose, el primero al cultivo del trigo, por ejemplo, y el segundo, a la pesca, cambiándose entre sí después los productos obtenidos en sus actividades económicas. En la producción de ambos bienes cada sujeto, procede aisladamente, pero para satisfacer sus fines, sus deseos, como ambos son complejos, esto es, Pedro y Juan necesitan los dos indispensablemente del pan y del pescado, deben intercambiarse parte de los bienes obtenidos en el proceso de producción. Aquí las necesidades son complementarias recíprocas, porque los distintos sujetos colaboran a la hora de satisfacer o lograr sus distintos fines. Sin embargo, no es éste el único género de colaboración precisa para lograr la satisfacción de las distintas necesidades.

Por el contrario, el hombre necesita también de la colaboración de otros sujetos que intervienen en la vida económica en otra forma, es decir, con otro proceder distinto al intercambio que exige la necesidad recíproca. Es evidente, que cuando, pongamos por caso, distintos sujetos quieren procurarse aceite de ballena, difícilmente podrían alcanzar tal objetivo actuando aisladamente. Seligman cita el ejemplo típico de aquellos que tengan afición a la caza de elefantes que, naturalmente, de forma difícil podrán subvenir a dicha necesidad procediendo con acciones individuales. Es preciso en ambos casos la asociación de aquellos que experimentan la misma necesidad, esto es, todos aquellos que tienen un conjunto de necesidades semejantes deberán actuar de forma conjunta. La suma de los distintos individuos se reuniría así para alcanzar un fin común, y es justamente a lo que, de acuerdo con Seligman, denominaremos grupo. Así, pues, el grupo nace como una asociación indispensable para lograr

un fin que corresponde a distintos sujetos. Es claro que la acción de cada componente del grupo es diversa de las acciones separadas que dan lugar a conseguir la satisfacción de determinadas necesidades y de las acciones complementarias con las cuales el hombre subviene a otro grupo concreto de necesidades. La acción del grupo satisface lo que Seligman denomina mutuas, asociadas o comunes, que son denominadores generales que conviene a distintos sujetos.

Es importante, afirma Seligman, el darse cuenta de que en cuanto las necesidades se satisfacen a través de acciones asociadas aparece un grupo, grupo que es algo más que la suma de los sujetos que lo integran; esto es, debe admitirse que el grupo a través del cual se lleva a cabo la satisfacción de las necesidades mutuas o comunes tiene una cierta individualidad, una cierta personalidad propia.

Refiriéndose a este extremo afirma Seligman: «La acción de todo individuo no esté tan sólo influenciada por la existencia de otros miembros del grupo, sino absorbida por la acción del grupo. El individuo actúa y se comporta dentro del grupo, no de forma independiente, sino, por el contrario, al unísono con los demás que lo forman. Sus sentimientos personales, como ente aislado, serán ahora influenciados por los sentimientos como miembros del grupo. Toda la psicología individual cambia. Todo aquello que el individuo hubiese hecho como hombre aislado no lo hará de la misma suerte. Lo que hace y realiza como miembro del grupo es, por tanto, algo diverso de aquello que hubiese realizado si no hubiese existido el grupo y si él no hubiese pertenecido al mismo.

En otras palabras: mientras el grupo está compuesto de individuos, de un conjunto de individuos, todo individuo, como miembro del grupo, es algo totalmente distinto, de lo que era antes de integrarse en el grupo. Los individuos crean el grupo, pero ninguno puede operar tal como actuaría antes de integrarse en el grupo de que forma parte para satisfacer las necesidades mutuas o comunes. El individuo es, por así decir, un producto del grupo, en vez de ser el grupo una resultante de los individuos. En cuanto individuo, el hombre tiene sentimientos derivados del grupo al que pertenece, en vez de los sentimientos puramente separados que le caracterizaban antes de entrar a formar parte de él.

En este sentido la personalidad individual deviene, tras la integración en el grupo en algo distinto. No tenemos en el grupo una pura suma de individuos, sino algo totalmente diferente a una suma o integración. Ciertamente que el grupo es

simplemente una personalidad ficticia, nace y se constituye por la unión de múltiples entes individuales. El grupo, como tal, no come ni bebe; carece de alma y cuerpo. Esto, no obstante, el grupo existe, y podemos hablar correctamente de acción del grupo y también de sentimientos del grupo. Un club de golf puede enfrentarse a un equipo rival; la Iglesia (sea Católica, anglicana o mormona) puede ser alabada o combatida; una sociedad comercial tiene unos beneficios y un balance propios; el Estado puede tener una política exterior definida. En todos estos casos podemos hablar de necesidades y de satisfacciones, de fines y de realizaciones del grupo. Es cierto que el grupo no puede existir independientemente de los miembros que lo componen. Pero los individuos, como componentes del grupo, difieren de los individuos como personas aisladas. Negar la existencia distinta del grupo es un absurdo. Sin duda, el grupo no es algo diverso de los miembros que lo componen, pero es algo distinto de los individuos considerados como personas aisladas independientes. En otras palabras: dada una serie de personas distintas que entran a formar parte de un grupo que satisfaga sus necesidades comunes, las necesidades separadas de los distintos individuos vendrán a modificarse. Los sentimientos personales de los individuos serán transformados a través del trato con los distintos miembros del grupo, y así podemos hablar con claridad del grupo como tal o de la existencia de sentimientos del grupo de los distintos individuos considerados como miembros del mismo; esto es, hay una diferencia entre los sentimientos separados o aislados que caracterizaban a los individuos y los sentimientos que estos tienen como consecuencia de su incorporación al grupo. El punto importante que interesa subrayar es que los individuos, como miembros del grupo, sienten y actúan de forma distinta que los individuos que no pertenecen a grupo alguno, o bien que actúan de forma distinta al individuo aislado. Esto equivale a afirmar que el grupo existe como cosa distinta de los individuos considerados como personas aisladas. Tenemos, en otras palabras, no simplemente una suma de individuos aislados, sino una transformación de los individuos aislados en miembros del grupo, lo que equivale a decir algo distinto de una mera suma o agregado de individuos.

Las categorías de los distintos grupos a través de las actividades de los hombres alcanzan el logro de sus distintos deseos, y sus fines son, desde luego, muy numerosos.

Pueden citarse, así, el grupo familiar, el círculo de amistades, el grupo profesional a que pertenece, los grupos estamentales, las sociedades comerciales, sindicatos, asociación de empresas, partidos políticos, grupos religiosos.

Sin embargo, afirma Seligman: «Sobre y al lado de todos estos grupos debe ponerse o subrayarse la existencia de la asociación conocida bajo el nombre de Estado. Este se presenta bajo varias formas: nacional, subnacional, supranacional. Los organismos subnacionales son representados de varias formas de entes locales, como condados, municipios, provincias, etc.; los organismos supranacionales encuentran como tipos representativos la Federación y la Liga de Estados».

Podemos llamar, con Seligman, grupo público a la asociación política en sus varias formas, reservando el nombre genérico de grupo privado a todos los otros grupos.

El grupo público se distingue por numerosas y variadas características, cada una de las cuales puede tener particular importancia en orden a las varias investigaciones que pueden realizarse al respecto. Por ejemplo, desde el punto de vista de la lógica jurídica, las características importantes del grupo público son evidentemente distintas, las que interesan, que las características que importaría destacar con fines históricos, filosóficos o económicos. Así pues, al objeto de la investigación que ahora se sigue, deben subrayarse aquellos caracteres que importan para precisar el grupo público dentro de los distintos grupos que contribuyen a satisfacer las necesidades mutuas o comunes. De acuerdo con Seligman, cuatro notas características del mismo separan y diferencian al grupo público de los restantes grupos particulares.

2. LOS CARACTERES ESENCIALES DEL GRUPO POLÍTICO

La primera característica que diferencia desde el punto de vista económico, al grupo público de los restantes grupos que satisfacen necesidades mutuas o comunes, reside en lo que Seligman llama universalidad del grupo público. Afirma Seligman: «El grupo privado implica siempre la asociación tan solo con otra persona, como, por ejemplo, en el grupo matrimonial, o bien con un conjunto de otras personas, como en las asociaciones en general. La suma de estas personas puede variar, en realidad, de una sección pequeña de la sociedad a una mucho más grande. Pero los miembros componentes de los distintos grupos privados, aunque sea muy grande el conjunto de su integración, tienen como nota saliente que el grupo no comprende a todos los miembros de la colectividad. Hay siempre individuos que, por una u otra razón, prefieren no pertenecer al grupo de que se trate.

Frente a esta propiedad fundamental del grupo privado, el grupo público comprende a todos los miembros de una colectividad determinada. No comprende tan sólo a un sector o a una parte, sino a la totalidad.

La segunda característica del grupo público reside en la coactividad, esto es, en la coactividad de las deliberaciones que se tomen dentro del grupo público en orden a las actividades desarrolladas o que han de desarrollarse por sus elementos componentes.

Sobre tal requisito se ha discutido ampliamente, porque muchos escritores han sostenido que esta nota, la coactividad, no es propia del grupo público, ya que se encuentra también en los grupos privados.

El elemento de coacción, se afirma, existe en todo grupo privado, al menos en los límites del contrato, con el grupo a que pertenece. Existe dentro de los entes particulares o grupos privado, porque el socio, por ejemplo, que no paga su cuota mensual será expulsado; existe en las sociedades comerciales porque el socio debe someterse a la voluntad de la mayoría; existe en otra serie de sociedades, porque los estatutos sociales obligan siempre en éstas, a determinadas de acciones u omisiones. Por tanto, hay un grado de coacción, respecto a actividades determinadas de los miembros del grupo. Así, pues, no habría una diferencia sustancial en cuanto a la coacción entre grupo privado y grupo público, por cuanto que esta nota convendrá a ambos.

Seligman, sin embargo, precisó con toda claridad la naturaleza de la separación de la propiedad o nota de la coactividad aplicable a entes privados y a entes públicos. Puede afirmarse –indica– que no existe diferencia entre grupos privados y grupos públicos por lo que respecta, a la coacción respectiva al ejercicio de la acción del socio. Todo aquel que es socio de un grupo privado, círculo o entidad comercial en cuanto tal socio, viene sujeto a las decisiones de la mayoría y de los delegados que gobiernan la dirección del grupo privado, tanto como está sujeto a los que dirigen la suerte y el proceso o actuación del grupo público. Se puede admitir también que entrar a formar parte de un grupo público no sea más coactivo que entrar a formar parte de ciertos grupos privados. Sin embargo, la relación o ligamen que existe entre los distintos individuos que pertenecen a un grupo privado es menos fuerte y más fácilmente disoluble que aquella que le vincula al particular con el grupo público. Hay siempre dentro de un grupo privado la posibilidad de salir de él, de rescindir la condición de socio, más o menos fácilmente, y, por tanto, el sujeto puede dejar de pertenecer a la asociación correspondiente. Por el contrario, una vez que se es miembro del Estado, se pertenece siempre al Estado.

Esto no significa que esté prohibido al individuo cambiar su propia ciudadanía. Pero si bien él puede dejar un Estado para pertenecer a otro Estado, él no puede tomar la primera decisión sin tomar la segunda. No se puede anular la pertenencia al grupo público como tal, sino tan sólo a un determinado grupo público y bajo condiciones de pertenecer inmediatamente a otro grupo público concreto y determinado. En este sentido, no puede dejarse de pertenecer nunca al grupo público. Es esta indisolubilidad del grupo de coactividad, y la que separa los dos tipos.

Tal indisolubilidad encuentra su razón de ser en la apuntada nota de la universalidad del grupo público. Como afirma Seligman: «En los grupos privados, que son parciales en vez de universales, hay siempre un puesto fuera para los disidentes de los intereses del grupo privado. El grupo comprende tan solo aquellos que desean participar en las ventajas de la acción conjunta del grupo; todo miembro disidente de los otros sacrificará la divergencia en su forma de opinar, y ver a la suma de las ventajas que derivarán de su pertenencia al grupo, procurando uniformar su propia acción, voluntaria o involuntariamente, es decir, con cierto sacrificio, a aquella opinión de la mayoría; pero si su criterio se demuestra irreductible y considera la cuestión como suficientemente grave, podrá retirarse del grupo. El grupo estará, pues, compuesto siempre de aquellos que, en conjunto, son afines o neutrales con la idea que desarrolla el grupo. Quienes piensen de forma diversa al proceder del grupo terminarán fuera del mismo. Cuanto el grupo resulte más pequeño es tanto más fácil la posibilidad de que el mismo resulte homogéneo. Pero a medida que aumenta el número de sus miembros, dadas las diferencias radicales de los temperamentos individuales que mantienen estas diferencias, originales o adquiridas, el número y la naturaleza de las posibles divergencias de opinión aumentan. Cuando el grupo está llamado a desenvolver una actividad que se refiere o respecta a un campo extraño a los fines para los cuales se formó originariamente, el desacuerdo entre los distintos individuos que lo integran resulta mucho más aventurado. En fin, cuando el grupo está formado en contra de la voluntad de los miembros, la oposición de los individuos a renunciar a sus distintas opiniones personales resultará mucho mayor y el consenso sobre los fines será mucho más difícil.

En el grupo público se encuentran precisamente todas estas dificultades. No hay ningún puesto fuera del grupo para los disidentes; el grupo tiene carácter universal y no particular, no puede consentirse que los intereses particulares de cualquier individuo prevalezcan sobre los intereses comunes de la mayoría. Si un individuo que está indisolublemente ligado al grupo, no opina

que debe tratar de uniformar su conducta a los mandatos de la autoridad constituida, debe ser obligado a operar en el sentido que la misma desee. La unidad de acción debe ser imperativa. En un Estado sin poder de coacción las fuerzas centrífugas de las distintas personalidades individuales provocarían muy pronto el desorden y la anarquía. La coacción es, por tanto, el resultado del universalismo».

La tercera nota característica del grupo público reside en la heterogeneidad y la variabilidad de los fines perseguidos por el grupo público.

Los grupos privados se caracterizan por pretender lograr un fin que constituye el común denominador de todas las preferencias de un conjunto de individuos. Con este objetivo, el grupo se constituye y desarrolla su actividad. Tan es así, que cuando el fin para el cual se constituye el grupo se hace imposible, o bien cuando dicho fin se ha cumplido, el grupo carece de sentido y fundamento. Y, por tanto, es lógico que tienda a disolverse y aunque quepa afirmar que existen excepciones a este principio no puede negarse que la regla general del proceder de los grupos privados es la de su disolución en cuanto el fin propuesto inicialmente al grupo se hace imposible, o bien se cumple.

Observando históricamente el acontecer del grupo público salta a la vista algo que es totalmente distinto de la nota apuntada en los grupos privados. Aquí hay una gran variabilidad en los fines perseguidos por el grupo público. La heterogeneidad de los mismos se manifiesta. Desde la necesidad de defensa interior a la exterior, mantenimiento de la justicia y desarrollo de obras públicas a la educación existe una gama vastísima en la que se manifiestan las actividades del grupo público, gama que ha sido constantemente variante y reviste gran heterogeneidad. La nota de la heterogeneidad es característica fundamental del proceder del grupo público. Por el contrario, el grupo privado se caracteriza por su homogeneidad.

He aquí, pues, la tercera nota que diferencia y tipifica el grupo privado de los grupos públicos. El grupo público tiene fines variables y heterogéneos.

La heterogeneidad y la variabilidad de los fines satisfechos por el grupo público está en relación de interdependencia con la coacción que se ejercita en su seno. La coacción es necesaria, porque las necesidades satisfechas por el Estado tienen un carácter heterogéneo y variable un consenso de la totalidad de los asociados al grupo acerca de las acciones que deben realizarse entre distintos fines y de los medios más aptos para su satisfacción. Hay que advertir, sin embargo, que la coacción que puede y debe ejercitarse en el seno del

grupo público es tanto mayor cuanto más heterogéneas y variables son las necesidades que de hecho consienten profundos cambios y alteraciones en las elecciones de los fines que han de ser satisfechos por el grupo público, y, por tanto, el grado de coacción deberá aumentar a medida que se eleve el grado de heterogeneidad y variabilidad en los fines satisfechos. La tradición en la forma de satisfacción de las necesidades, por tanto, excluye en cierto sentido, o limita, el poder de coacción.

La cuarta nota característica del grupo público reside en su indefectibilidad. La duración de la vida del grupo público es ilimitada.

Esta nota de la indefectibilidad del grupo público penetra o informa múltiples actividades del mismo. Ciertamente que gran cantidad del proceder del Estado es un actuar a corto plazo. Pero incluso en tales actividades se manifiesta esta nota de la vida duradera del Estado, esto es, la nota característica de su indefectibilidad. Así, por ejemplo, cuando el Estado construye y sostiene una red de ferrocarriles toma como punto de referencia hechos que no podría tomar nunca un grupo particular. Considera, por ejemplo, desarrollos futuros de zonas del país. O bien, puntos estratégicos del territorio por los cuales, en condiciones eventuales de guerra, haga falta transportar material o tropa y, consiguientemente, procura comunicar tales nudos de carácter económico futuro o de carácter estratégico militar futuro con los medios de transporte. Atiende, por tanto, a fines que, evidentemente, a corto plazo escaparían al objetivo limitado y perecedero del grupo particular. Este proceder del Estado, no solo se manifiesta en esta actuación concreta, sino que resplandece y penetra o informa toda la actuación del grupo público. De aquí, que el carácter de indefectibilidad sea la cuarta característica que tipifica y diferencia el grupo público de los grupos particulares.

Hemos obtenido así las cuatro características fundamentales que nos limitan el grupo público de los grupos privados. El grupo público es, ante todo, un grupo en el que existe la nota de la universalidad. Todos los pertenecientes a una colectividad determinada pertenecen también al grupo público. En segundo lugar, el grupo es coactivo, esto es, los lazos establecidos entre el grupo público y los particulares tienen carácter indisoluble. En tercer lugar, el grupo tiene como nota la heterogeneidad y la variabilidad en los fines que persiguen y, finalmente, el grupo es indefectible.

Cuando estas notas se reúnen, el grupo se conoce como público.

3. LA ACTIVIDAD FINANCIERA Y LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL GRUPO POLÍTICO

Para tipificar la actividad financiera no es, sin embargo, precisa única y exclusivamente la nota, de ser desarrollada por el grupo público. Esto es, la actividad financiera no es toda actividad económica del grupo público. Hemos de limitar aún más, el terreno, porque la actividad financiera es sólo una parte de la actividad económica del grupo público. Esto es, hay otras facetas del proceder económico del grupo público que no caben estrictamente dentro del campo de la actividad financiera. ¿Cuál es entonces la característica fundamental de la actividad financiera dentro de la actividad económica del grupo público? Podemos contestar a esta interrogante con Borgatta, diciendo que la actividad financiera estudia aquella parte de la actividad económica del grupo público que se manifiesta en un aspecto contable de ingresos y de gastos de la Administración pública. Por tanto, es evidente que la actividad financiera vendrá única y exclusivamente limitada por aquel conjunto de actividades que representan ingresos y gastos de la Administración pública, esto es, la actividad de caja de los entes públicos. El resto de la actividad del grupo que no reviste dichas formalidades no pertenece ni entra en el campo de la actividad financiera.

Hemos concluido, después de este recorrido por el campo de la actividad económica y de la actividad financiera separando y diferenciando ambos. Separación que nos ha conducido más bien a tipificar la actividad financiera como parte de la actividad económica y no a desgajar, como ramas separadas, actividad financiera y actividad económica. Hemos visto cómo la actividad financiera es solamente una parte de la actividad económica, representada por la actuación del grupo político en cuanto este tiende a satisfacer necesidades mutuas o comunes que se manifiestan en un aspecto contable de ingresos y de gastos.

LECCIÓN 2.^a

1. LOS HECHOS FISCALES Y SU CONSIDERACIÓN CIENTÍFICA: LAS RAMAS ESPECULATIVA Y PRÁCTICA DE LA HACIENDA

Es forzoso convenir con Schumpeter¹ que ninguna ciencia –si esta se define adecuadamente²– ha sido creada por un sólo individuo o un grupo aislado de individuos. En la historia de cualquier análisis científico no resulta casi nunca posible fijar una fecha precisa para concretar en ella el nacimiento de los principios que constituyen en la actualidad su contenido. Las disciplinas científicas surgen como consecuencia de un lento proceso³ en el que se van sedimentando intuiciones, observaciones y teorías parciales hasta llegar a formular un sistema coherente.

¹ Cfs. *History of... op. cit.* págs. 9 y 51.

² Desde una triple perspectiva puede definirse la Ciencia de «manera adecuada», tal y como el término se utilizará en la presente Memoria, de acuerdo con la propuesta de SCHUMPETER: 1.º Como campo del conocimiento humano en el que se hayan realizado esfuerzos constantes, para mejorar su nivel. Tales esfuerzos intelectuales producen hábitos de pensamiento (métodos y técnicas) para el tratamiento y comprensión de los hechos. 2.º Atendiendo a esta última razón puede precisarse, de otra suerte, el concepto de ciencia como campo del conocimiento que ha desarrollado técnicas especializadas de investigación de los hechos y de interpretación o indiferencia. 3.º En tercer lugar, podemos referir la definición a sus aspectos sociológicos equivalente a las anteriores: campo del conocimiento que ocupa la labor de investigadores consagrados al tratamiento de ciertos hechos con determinados métodos al objeto de adquirir un dominio de la realidad superior al que posee el hombre práctico o el que desconoce la Ciencia. De las definiciones dadas se infiere que la Ciencia es sentido común «reelaborado» y que la Ciencia es un instrumento de conocimiento. *Vid. History of...* pág. 7.

³ La certeza de esta afirmación se infiere del carácter de conocimiento instrumental que acompaña a la definición de la ciencia. La investigación sobre el origen de la Ciencia solo puede eliminar la imprecisión general, concretar ligeramente el período en el que en cada caso puede afirmarse, o negarse, la existencia de un conjunto de conocimientos, pues el afirmarlos dependerá, en buena medida, de nuestra opinión del conocimiento científico y de su posible validez. La fijación de este límite es más difícil aún en la Ciencia financiera y económica pues el conocimiento práctico –el sentido común– va mucho más allá en estos campos científicos que en otros, por ejemplo, en las Ciencias Naturales.

Desde luego que la ciencia de la Hacienda Pública no es excepción a esta regla general. Su aparición histórica ha tenido lugar por la peculiar preponderancia práctica de los fenómenos con los que trata y por las soluciones, intuitivas primero, y analíticas más tarde, que se esbozaron para resolver tales problemas. Naturalmente, que los problemas que dieron nacimiento a las preposiciones científico-financieras hubieron de brotar impulsados por la fuerza que anima hoy el interés por el conocimiento de los principios de la ciencia de la Hacienda. Esta no es otra que la aparición del Estado y las actividades financieras indisolubles a él ligadas. En consecuencia, el nacimiento de la Ciencia de la Hacienda puede considerarse como un fruto más del prolífico árbol del Estado moderno que surge de las ruinas de la economía medieval.

Pero, indudablemente, la actividad del Estado se desarrolla en un marco económico se opera con fines dados que han de lograrse con medios escasos y susceptibles de usos alternativos. Este parentesco de la actividad financiera con la actividad económica tuvo, por fuerza, que traducirse en el campo científico, lo que explica que la aparición de la ciencia de la Hacienda haya ido unida de alguna suerte, al desarrollo de los principios fundamentales de la ciencia económica. Y si el desarrollo científico de ésta puede retrotraerse a la primera mitad del siglo xvii, en la que se generalizan los primeros escritos con ciertos ribetes analíticos que promueven discusiones constantes sobre su validez absoluta, hasta finales del siglo xviii, prácticamente lo mismo, puede afirmarse de la ciencia de la Hacienda. La literatura económica y financiera situada entre estas épocas tiene el carácter de un esbozo inicial, de un primer ensayo para resolver problemas prácticos concretos, más bien que el de piezas engranadas en cuadro científico sistemático. Cualidades que perviven hasta llegar la primera situación clásica⁴ que se presenta en la ciencia económica y que traduce sus efectos sobre la Ciencia Financiera. Tal situación clásica se perfila entre 1750 y 1800 con la fecha cumbre de 1776. Por esta causa Schumpeter ha propuesto⁵ que la historia del pensamiento económico se divida por la cota del año 1790 en la que podemos considerar que arranca el sentido moderno de la ciencia económico y financiera debido esencialmente a la fusión operada y difundida en torno a esa fecha, de la investigación circunstancial y práctica que predominó en el tratamiento de los problemas económicos y fiscales con la índole especulativa y filosófica, que discurrió al par que

⁴ Entendida la expresión en el sentido que SCHUMPETER la utiliza más que la define: como logro de un acuerdo sustancial tras un largo período de lucha y controversia. *Vid. History of...* pág. 51, nota.

⁵ *Cfs. History of...* pág. 52.-

ella, (o incluso antes) y que Smith acertó a fundir en el sistema que, indudablemente, subyace tras la anecdótica prosa de *La Riqueza de las Naciones*.

Por esta causa, no resulta una injusticia científica el prescindir, o al menos considerar de un modo general, todas las aportaciones que se realizan en la fase de transición, en el período de sedimentación y controversia de los escritos financieros y económicos. Porque, tanto en los de carácter especulativo-filosófico como en los de carácter práctico, apuntan sólo las propiedades esenciales del conocimiento científico. La ciencia se compone de hechos que han de recogerse metódicamente con arreglo a determinadas hipótesis y de un conjunto de proposiciones, susceptibles de axiomatización en teorías con arreglo a las cuales se explica la realidad observada. Es claro que ninguna de estas notas aparece en los escritos financieros iniciales. Por el contrario, serán características preponderantes de los mismos frente a la sistematización, la descripción abigarrada de hechos; frente a la positividad de la moderna ciencia, la normatividad constante de los juicios realizados, de los cuales muy raras veces se explicitan sus últimos fundamentos éticos que deben ser inferidos por el lector; frente a la existencia de un sistema económico general, dentro del cual transcurre el proceso financiero que se encuentra en las proposiciones científicas de la Hacienda pública, ofrecerán los escritos transición la ausencia de cualquier sistema, el consejo y la crítica más allá de cualquier orden económico. Es lo cierto, sin embargo, que, a pesar de estas características preponderantes, aparecen, episódicamente, trazadas relaciones entre variables que el moderno análisis financiero considera sustantivas. Pero son todas más bien exposiciones aisladas en una exposición general que tratamientos sistemáticos de esas relaciones tal como deben efectuarse por una ciencia financiera acorde con su denominación.

Siendo estas notas comunes a todos los escritos que tratan de problemas financieros, tanto especulativos como prácticos, es indudable que estos últimos poseen un mayor valor –al menos en el sector concreto de la ciencia de la Hacienda Pública– a la hora de capitalizar sus resultados respecto de las proposiciones presentes que constituyen nuestra ciencia.

Las opiniones especulativas se hallan vinculadas a la tradición filosófica aristotélico-tomista que se centró, en el terreno de la Hacienda Pública, sobre los problemas derivados de la justicia distributiva. Como Gerloff ha hecho

notar⁶ la preocupación por la justicia fiscal y sus relaciones con la justicia conmutativa y distributiva arrancan de la «Ética» y «Política» de Aristóteles habiendo traducido sus efectos, con más resonancia, en la Edad Media y Moderna. La evolución de estas ideas ha sido estudiada por Neumann y muestra, en su opinión las primeras soluciones dadas al problema de la distribución formal del impuesto. La proliferación de soluciones financieras de todo tipo durante la etapa medieval motivó la atención de la filosofía moral a los problemas fiscales. Esta reflexión de la escolástica se concretó en varios temas. Kehl ha destacado como básicos: el fundamento de los impuestos, el ya referido y heredado de la tradición griega de la justicia en la imposición, la ética tributaria, el de la inmunidad fiscal, así como un tratamiento más extenso sobre la esencia y la utilización de la deuda pública⁷.

Es importante señalar, sin embargo, que ninguna de estas cuestiones se analizó desde la perspectiva de la economía financiera. El que los temas tratados sean básicos en el análisis presente de la actividad fiscal no significa que lo sean en el sentido que se examinaron por la especulación escolástica. Las preocupaciones y la ideología de la investigación escolástica difieren de las que animan el estudio actual de tales tópicos. Detrás de su tratamiento se hallaba una concepción diferente que resplandecía en todas y cada una de las proposiciones elaboradas⁸.

Pero fue el desarrollo y la aparición de los modernos Estados nacionales el que cambió radicalmente la perspectiva en la que se contemplaban los fenómenos financieros. La Hacienda del Estado pasa a ser «el tópico central alrededor del cual se desarrolla el resto de la literatura económica»⁹.

La peculiaridad que plantea la aparición y desarrollo de los hechos financieros han sido relatadas magistralmente por Schumpeter¹⁰ como enfoque necesario para comprender los escritos fiscales de carácter práctico. En opinión de Schumpeter, la Hacienda Pública, y especialmente la teoría de la imposición, fue desarrollada por vez primera a lo largo del siglo xv en las ciudades italianas, en especial en Florencia, así como en las ciudades libres alemanas (Reichsstädte). Pero esta iniciación tiene poca importancia respecto a los cambios que se introducen en los sistemas fiscales en los principados alemanes. En ellos, afir-

⁶ Cfs. *Grundlegung der Finanzwissenschaft* publicado en *Handbuch der Finanzwissenschaft* editado por GERLOFF y NEUMARK y publicado por J.C.B. Mohr, Tübingen, 1952. pág. 1.

⁷ Vid. GERLOFF, *op. cit.* pág. 1.

⁸ Vid. sobre este tema SCHUMPETER: *History of...* págs. 96-97.

⁹ SCHUMPETER: *History of...* pág. 200.

¹⁰ *History of...* págs. 199 y ss.

ma Schumpeter¹¹, se reconoce por todos los miembros la existencia de una unidad política, de una República a la que se dirige la organización de la convivencia social¹². Es esta la que da base a las aportaciones a la Hacienda, consistente, en una primera fase, en la renta feudal derivada de las tierras y en un conjunto de derechos de muy variada naturaleza que circulaban bajo la denominación general de regalías. Las crecientes necesidades públicas convirtieron muy pronto a la administración de las regalías en fuente principal de ingresos reduciéndose la importancia de los rendimientos de la propiedad. Sin embargo, el aumento en los precios, el coste de las mercancías para sostener las fuerzas armadas, los nutridos gastos de la corte y el sostenimiento de la burocracia y otras razones, en general vinculadas con las ambiciones políticas, pronto hicieron tales fuentes habituales de ingresos inadecuadas para el sostenimiento de las necesidades públicas, creciendo con rapidez el valor de la deuda. Es así como se hizo necesaria la utilización del expediente extraordinario del impuesto convirtiéndose en problema básico de la técnica fiscal el de encontrar los modos característicos de llegar a nuevas bases impositivas. Pero en tanto «la burocracia del Estado conquistaba este cuadro sistemático de ingresos el creciente Leviathan debió alimentarse con las viejas fuentes de renta. Consecuentemente, el desarrollo de éstas, especialmente de todos los derechos fiscales llegó a ser la principal ocupación de los gobiernos y de sus servidores»¹³. Esta circunstancia explica el desproporcionado desarrollo de la imposición indirecta obedeciendo a razones peculiares de tipo político, dada la preferencia de príncipes y burocracias por este tipo de impuestos ya que en los siglos XVII y XVIII el argumento social en favor de la imposición indirecta no tenía el sentido que reviste en nuestro tiempo. Los impuestos indirectos eran, al menos, pagados por la nobleza y el clero, mientras que estas clases sociales apenas si contribuían al sostenimiento de las cargas públicas por los conceptos de la imposición directa. Pero este sesgo político de tales ingresos explica que sólo prosperasen cuando la oportunidad lo permitía, siendo necesario apuntalar entretanto el sistema tributario con las viejas cargas que persistieron a través del tiempo a pesar de su carácter irracional y frecuentemente antieconómico.

Fue sobre este cuadro, que ha trazado Schumpeter, sobre el que se volcaron las reflexiones financieras de la literatura de carácter circunstancial y práctico que discurre desde la mitad del siglo XVII hasta finales del siglo XVIII.

¹¹ *Op. cit.*, pág. 200.

¹² Factor decisivo en la generalización de esta actitud fue la enseñanza escolástica. *Vid.* sobre este extremo la exposición de SCHUMPETER, *op. cit.*, pág. 200.

¹³ SCHUMPETER: *History of...* pág. 201.

Varias son las direcciones que la misma toma frente a los problemas fiscales. La primera dirección resulta una indiferencia caso obligada de lo expuesto hasta aquí. La literatura de carácter especulativo había llegado a constituir, en torno a ciertos principios éticos, criterios de conveniencia para valorar la distribución formal de la carga tributaria, así como el fundamento de la misma. La justicia de la imposición es, por tanto, un tema que aparece una y otra vez en los escritos de esta primera fase. La necesidad de cubrir las atenciones públicas da explicación a otro segundo derrotero de la literatura fiscal: aquella que se preocupa por la mención simple de las posibles fuentes de donde proveerse para financiar el gasto público. La literatura disponible en esta segunda rama tiene incluso una antigüedad superior a las fechas que comentamos, pero también puede apreciarse en todos dos los escritos de este período ¹⁴. La sistematización de las instituciones fiscales y el nacimiento de las relaciones impositivas da lugar a un ensayo de sistematización e interpretación apropiada de los impuestos creando un tipo especial de tratamiento jurídico, que constituye la tercera dirección del pensamiento fiscal. Finalmente, en muchos escritos se contienen en sayos de renovación financiera. De modificación y alteración del cuadro tributario vigente, apoyando la defensa de determinadas figuras, e incluso de una sola, que satisfagan todas las necesidades fiscales ¹⁵.

Estas líneas del desarrollo de la literatura financiera se ha dicho ya que carecen de sistemática. Han dado lugar a escritos ocasionales, pero no a obras en las que consoliden proposiciones científicas. En ausencia de un código de principios económicos concebido como base para el desarrollo de talos estudios, es evidente que no habría posibilidad de dar una continuidad científica a sus elaboraciones. Pero la acción económica del Estado tiene además otra propiedad que es la de su matiz político del que cabía derivar la condición que hiciese de los diferentes trabajos un sistema unitario; esto es, podría lograrse la continuidad de los diversos escritos partiendo de su unión política, ya que no de sus sistemática económica. En esta orientación, esencialmente política, es

¹⁴ Se encuadran en este grupo, según SCHUMPETER, los escritos de ANON (*Traieté des finances de France*), FROMENTEAU (*Les secret des Finances de France*), COMBAS (*Traieté des tailles*), HENNEQUIN (*Le Guidon general des finances*), MATTHIAS (*Tractatio methodica de contributionibus*) y CONRING (*De rectigalibus et aerario*).

¹⁵ En este último grupo SCHUMPETER sitúa como figuras fundamentales a SEBASTIÁN LE PRESTRES (Sr. de Bauvan) autor del célebre proyecto de una dixme royale y a CARIO ANTONIO DE BROGGIA autor que ejerció una gran influencia sobre una obra tan importante como las *Meditazioni de Verri*. Cabría incluir también en este grupo gran parte de la contribución de la literatura castellana de los siglos XVII y XVIII. Vid. sobre este extremo J.L. SUREDA: *La Hacienda Castellana y los Economistas del Siglo XVII* publicada por el Instituto Sancho de Moncada del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid 1949, págs. 29 y ss.

en la que se ha fijado Louise Somier¹⁶ para atribuir un carácter sistemático a un conjunto de escritos que dominan entre los de esta fase y en los que se expresa el pensamiento cameralista. Sin duda, en el mismo se halla la primera raíz importante de la Hacienda Pública como disciplina científica, habiendo dominado, por otro lado, la práctica financiera hasta que tal pensamiento fue desplazado por el clasicismo. Pero sería un error creer que este desplazamiento significó la pérdida de las aportaciones significadas por la teoría cameralista pues, como concluyentemente ha probado Antón Tautscher¹⁶, sus consecuencias perviven en buena parte en el pensamiento financiero vigente. Constituye, en consecuencia, una obligación inexcusable, en nuestra investigación sobre el fundamento del conocimiento financiero, al analizar el sentido de las aportaciones de los escritores cameralistas y sus peculiares modos de enfocar los problemas de la economía pública.

2. EL SISTEMA DE IDEAS CAMERALISTA Y LAS INSTITUCIONES FISCALES

El término cameralismo circula en la literatura financiera con dos significados diferentes. Se aplica, por una parte, a las ideas que acompañaron las prácticas y tendencias en administración, hacienda y política económica que caracterizaron a las monarquías absolutas en Alemania y Austria en torno a finales del siglo xvii y primera mitad del siglo xviii. En segundo lugar, el término también describe el sistema de ciencias políticas del mismo período, que sirvió a la Monarquía absoluta e intentó dar un cuadro sistemático de los diversos servicios administrativos, como base para una formación de los funcionarios públicos que la servían. Ello quiere decir que el cameralismo constituye un conjunto de ideas prácticas, pero de ideas recogidas después con cierta sistemática en diversos tratados y escritos. La circunstancia política que acompañó a este desarrollo ideológico –y del que deriva su unidad– fue el fortalecimiento del Estado moderno, y por lo mismo, la economía del Estado fue el objeto fundamental de atención de todos los escritores cameralistas. De su actividad intentaron ofrecer un sistema de ideas que sirviese para orientar de la mejor manera su desarrollo futuro.

¹⁶ Cfs. *Encyclopaedia of Social Sciences*. Ed. Macmillan. London 1951. vol. III, pág. 160.

¹⁶ Cfs. *Geschichte der Deutschen Finanzwissenschaft bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts* publicado en *Handbuch der Finanzwissenschaft op. cit.*, págs. 382 y ss.

Esta preponderancia del Estado revistió externamente una forma económica, se desarrolló a lo largo de una etapa histórica que está llena por el mercantilismo. Pero, así como el mercantilismo es una época de la historia económica, el cameralismo no debe enfocarse como una fase de esa historia, sino como una sección de la historia de la teoría de la economía estatal¹⁷. Todas las relaciones económicas, en efecto, se aprecian a través de la economía del Estado, como dirá el principal representante del cameralismo alemán Johann Heinrich Gottlob Justi: «Los fundamentos en los que descansa el conjunto de ideas sobre la vida económica se derivan exclusivamente de la propia esencia del Estado»¹⁸. La ciencia cameralista está dirigida hacia el Estado, y elaborada desde el Estado, siendo su meta la de lograr una independencia general del Estado. Pero el Estado, a su vez, actuando en el proceso económico procuraba el mayor desarrollo de las fuerzas económicas disponibles en la sociedad.

Con independencia de tratar concretamente las ideas de los principales representantes del cameralismo sobre la actividad financiera, es importante obtener antes una visión de conjunto de esta, el analizar como opera la economía pública dentro de la economía nacional.

El punto de partida de esta exposición viene dado por una visión general de la vida económica. La estructura económica de un país constituye, en opinión de la mayor parte de los escritores cameralistas, un conjunto de sectores cuya armonía es preciso conservar a todo trance. Las ramas de la producción dependen entre sí y sólo la colaboración recíproca entre las mismas puede dar lugar a su mutuo desarrollo. Hay aquí una visión de la idea de la interdependencia que sólo aparecerá más tarde explicitada en la afirmación de Becher de la proporción que deben guardar los sectores productivos. Ahora bien, esta proporción corresponde determinarla al Estado que es el que ha de sincronizar el ritmo al que deben marchar los distintos sectores de la economía nacional. La intervención directora del Estado en el sistema de la economía nacional no perjudica en absoluto a la iniciativa privada, porque el Estado sólo busca utilizar a cada sector privado como un instrumento para coordinarlo a un fin común que no es otro que el de su mutuo desarrollo. Con ello, a través de su papel directivo del proceso de producción, el Estado se convierte en el factor fundamental para lograr una expansión económica. No es extraño, por lo tanto, que la economía del Estado sea la que consideren más detenidamente los escritores

¹⁷ Vid. sobre este punto TAUSCHER, *op. cit.*, pág. 338, SOMMER *op. cit.*, pág. 161, y SCHUMPETER: *Epochen und Dogmen und Methodengeschichte* versión italiana ed. UTET, Torino, 1953 págs. 33 y ss.

¹⁸ Citado por TAUSCHER *op. cit.* pág. 389.

cameralistas y que todos los bienes particulares estén a disposición de la economía pública, justamente para conseguir el fomento máximo de los intereses generales y comunes. El Estado, dirá Sonnenfels, «hace las funciones del corazón en el cuerpo humano tomando la sangre de la economía nacional para sí, al objeto de devolverla después, repartiendo con ello alimento y vida por todo el cuerpo»¹⁹. Así pues, la economía del Estado pervive de la Economía nacional y en ella existe, pero no como una unidad de decisión arbitraria, sino que, por el contrario, a consecuencia de los efectos que ocasiona la intervención pública en la vida económica nacional, la economía del Estado representa un papel especial, una posición preponderante pues es de la unidad económica estatal de la que irradia la permanencia del proceso económico y al mismo tiempo su expansión.

De este papel adjudicado al Estado se infiere la importancia del Presupuesto ya que él resultará la fuente de la que emana la acción benéfica del Estado sobre la economía nacional. El Presupuesto no se considera como algo extraño a la economía privada, sino como detracciones del patrimonio nacional disponible, estrictamente necesarias para la conservación del Estado y para que este expanda a través de sus gastos, la vida económica del país.

Por otro lado, la importancia de tal institución hace que deban acuñarse un conjunto de normas administrativas a las que responda su desarrollo. La formación y subdivisión del presupuesto, el período de su validez, las reglas sobre su contenido fueron estudiadas por los cameralistas iniciando un tratamiento institucional de las cuestiones financieras, en el que Colm²⁰ ha particularizado la principal aportación en los exámenes presentes de ciencia de la Hacienda.

El primer extremo que sobre esta organización presupuestaria interesa resaltar es el del carácter de las actividades financieras que se desprenden ya, en parte, de lo apuntado. Los gastos del Estado atienden a un servicio público, pero este servicio público satisface siempre necesidades de la economía nacional. Esto es, con la satisfacción de cualquier necesidad estatal no se colma solo una atención de carácter financiera que no sea a su vez una necesidad de la economía total del país. Esta preponderancia del gasto público dará lugar a que la economía del Estado deba fijar su límite comenzando por la selección de los gastos y atendiendo después a su cobertura con los ingresos, a diferencia de lo

¹⁹ *Nota del editor: sin texto en el original.*

²⁰ *Vid. Why the Public Finance?*

que acontece con las economías particulares. Pero este proceder característico de la economía estatal no indica que los cameralistas no reconociesen topes positivos al crecimiento del gasto. En su opinión este límite existe y es doble: inferior, cuando la demanda estatal es tan limitada que no admite posibilidad alguna de activación de las fuerzas productivas, superior, a la que se caracteriza por sus síntomas externos, excesiva presión tributaria que entorpece la marcha de la vida económica privada, influencia sobre frontera monetaria de los gastos del Estado, por la cual los escritores cameralistas entienden el límite en el que el volumen monetario y el volumen de bienes no armonizan adecuadamente, porque una expansión en la cantidad de dinero en circulación, promovida por el desarrollo de los gastos públicos, eleve excesivamente el nivel de los precios, con grave perjuicio de la economía particular.

El presupuesto fue acuñado institucionalmente también por los cameralistas en el sector de ingresos públicos. Las instituciones de financiación, en opinión de los escritores cameralistas deben administrarse basándose en sus fundamentos políticos y económicos-estatales no considerándose nunca exclusivamente como una fuente de ingresos. Tres grandes grupos pueden distinguirse dentro de ellas: los suministrados por las empresas públicas, los derivados del impuesto y los obtenidos mediante el crédito.

La aparición de las empresas públicas se halla justificada, según los escritores cameralistas, por el cumplimiento de aquellas funciones formativas para el desarrollo de la economía nacional que no quiera o no pueda asumir la economía privada. La conservación y el fomento de la capacidad productiva del país son, por tanto, su punto de arranque y el motivo que las justifica. O como diría Justi: «Una de las principales máximas debe ser el organizar la administración de estas empresas de tal manera que, por medio de ellas, se de al país un volumen creciente de riqueza e industria, de esta máxima deben derivar todas las reglas posteriores»²¹. Pero si este es el objetivo principal, no quiere decir que sea el exclusivo, ya que las empresas del Estado tienen el fin secundario de conseguir determinados ingresos; fin secundario porque, en función de cada circunstancia económico nacional, ha de ponderarse cuando la empresa pública puede prestar apoyo financiero a las necesidades del Estado. Las empresas públicas se clasifican por los escritores cameralistas en varios grupos: empresas monetarias, empresas de tráfico, y comunicaciones, manufacturas estatales, minas y dominios estatales.

²¹ Cfs. TAUTSCHER, *op. cit.*, pág. 386.

En todo los escritos cameralistas aparece la función monetaria y crediticia como el origen de la principal entre las empresas públicas: el Banco de emisión. Solamente el Estado puede administrar la cantidad de dinero que debe poseer un país, así como orientar la circulación ésta de la manera más conveniente, junto al Banco de emisión se admite la existencia de un Banco de transferencias que puede ser regentado por el Estado o fomentado por él, y cuyo objetivo reside en facilitar la circulación de las mercancías a través del empleo de la compensación bancaria y de los medios de pago que pueda facilitar.

La circulación de bienes no se activa solamente regulando convenientemente la cantidad de dinero sino al mismo tiempo el sistema total de tráfico. Los caminos públicos son objeto especial de atención por parte del Estado, en especial aquellos que unan lugares de gran producción. El tráfico marítimo también deberá ser atendido por el Estado, así como el transporte fluvial, de gran interés territorial para Alemania y que fue objeto de atención preponderante por los escritores cameralistas. Como medio de comunicación, se piensa, asimismo, que el Estado impulse el servicio de correos pues es un gran colaborador a la circulación de bienes.

La insuficiente actividad industrial en la época en la que escribían los escritores cameralistas, y la preponderante importancia atribuida a este sector aconseja la fundación, por parte del Estado, de empresas productoras de artículos manufacturados que impulsen a otras ramas productivas, que fomenten la actividad de la industria privada. Esta actuación del Estado debe estar gobernada por el principio de localizar la industria la mejor manera pues la distribución de su situación tiene un gran relieve para dar tono más intenso a la actividad económica general.

Por la misma causa de complementariedad con la empresa privada, se defiende, por los escritores cameralistas, el fomento de la propiedad pública de las minas cuyo desarrollo puede lograrse, asimismo, por un buen cuidado sistema de subvenciones.

Los dominios estatales constituyen el último sector de las empresas públicas y en el que deben encuadrarse: las explotaciones rurales de todo tipo, edificios, mares y lagos, las instalaciones construidas para mejorar la producción rural (granjas, por ejemplo) y toda clase de industrias elementales que transforman materias primas procedentes de la agricultura (fábricas de cerveza, aguardientes, licores).

La segunda fuente de financiación de las necesidades públicas viene dada por los impuestos. Los principales aspectos de la teoría impositiva tratados por el cameralismo son cuatro: 1.º Concepto y objeto del impuesto; 2.º Su justificación; 3.º El de su volumen y distribución y 4.º El del análisis de las distintas figuras tributarias.

Dado el enfoque de la actividad financiera por el cameralismo, se infiere, inmediatamente, que el fin fiscal no es ni el único, ni el preponderante en la imposición. El impuesto, es un medio de la mayor importancia para la política económica, al objeto que esta dirija, convenientemente, la armonía de las ramas productivas. En consecuencia, los sectores económicos-nacionales pueden orientarse a través de una hábil política impositiva encontrando en esta emisión su papel auténtico el gravamen.

La justificación del impuesto se basa en dos causas distintas. En primer término, en la mediata que siempre consiste en el gasto productivo al que se encaminan los impuestos y, en segundo lugar, la propia exacción debidamente discriminada que puede ocasionar un desarrollo conveniente de las ramas productivas. Como se comprueban, estos dos efectos provocados por el impuestos no son, en definitiva, sino consecuencia del principio de productividad con el que se enfoca la economía del Estado en el marco de la economía nacional.

Respecto del volumen del impuesto los cameralistas no manifiestan la existencia de una norma «a priori» taxativa y fija. Son la naturaleza, situación y posibilidades de la economía nacional las que deben orientar al estadista al determinar el volumen de la carga tributaria. También contribuyen a esta fijación otras causas de psicología nacional como los sentimientos, el genio y el espíritu peculiar del pueblo. Pero, si no existen normas que fijen exactamente la cuantía de la presión fiscal, si que existen consejos que permiten orientar sus topes mínimos y máximo, que vienen dados, al igual que los antes analizados para el caso del gasto público, por la falta de productividad que dejaría de cosecharse en la producción particular, sin la subsiguiente acción del Estado a la detracción de la carga impositiva y, por otra parte, el tope máximo se evidencia por los efectos de la detracción sobre los incentivos y sobre la actividad empresarial. En la distribución del impuesto los cameralistas no defienden un criterio de justicia, sino que éste se halla en las consecuencias beneficiosas para la economía del país. En una palabra, el impuesto se distribuye en función del beneficio que del mismo espere cosecharse por la economía nacional.

Los tipos de impuesto que sistematizaron los tratadistas del cameralismo pueden reducirse a dos grandes grupos: impuestos directos, en los que consi-

deraron incluidos al impuesto sobre las diferentes utilidades e impuestos indirectos, integrados a su vez, por dos figuras tributarias distintas: la que grava las transacciones y la que recae sobre el consumo. Los impuestos sobre las utilidades comprenden cinco figuras tributarias diferentes utilidades territoriales, las derivadas de la propiedad urbana, utilidad industrial, utilidad del capital y utilidad del trabajo. Los impuestos indirectos sobre el consumo se concretan en la figura de la abscisa, que puede ser: universal, si grava con generalidad al consumo, y particular si recae sobre especies determinadas del consumo.

La última de las formas de financiación de las actividades públicas está dada por la deuda pública. En este aspecto los cameralistas insistieron, especialmente, en sus formas de organización y en la línea teórica en las que estas teorías deberían apoyarse. En opinión de los cameralistas, el crédito del Estado tiene dos puntos de apoyo: por una parte, la mutua confianza entre el gobierno y el pueblo que facilita su desarrollo y, por otro lado, la movilización de las fuerzas productivas de la economía nacional a la que atiende el crédito público. Este punto de apoyo justifica, por otra parte, al Estado en su utilización, naturalmente que en esta institución, como en otras semejantes de carácter fiscal, existen límites que ha de cuidarse el Estado en no sobrepasar. Tales límites son de tres tipos: económico estatales (que hacen referencias al posible reembolso de los intereses por parte del Estado), económico-nacionales (determinados por los efectos beneficiosos del crédito del Estado sobre las fuerzas productivas nacionales), monetarios (que hacen referencia a las consecuencias que sobre la cantidad de dinero y el nivel de precios tiene el crecimiento de la deuda pública).

En cuanto a las formas de organización mencionan los escritores cameralistas las siguientes: letras del Estado, anticipación impositiva, empréstitos públicos y emisión de papel moneda, al que se considera un medio para obtener crédito del Estado, aunque sólo en el caso de que este necesite pequeñas sumas que deben invertirse en el país y reembolsarse inmediatamente al Banco Central. Asimismo, se estudió por los escritores cameralistas el problema del crédito al exterior causante de dependencias con el exterior que consideraron como poco recomendables, y por lo tanto, el crédito de tal naturaleza como políticamente peligroso.

Todas las opiniones mencionadas forman un cuerpo de pensamiento que como se puede comprobar con facilidad deriva su esencial unidad en cuanto que el tratamiento de las diversas instituciones responde a una peculiar concepción del papel del Estado en la vida económica. Son, como afirma Louise

Sommer²², las reacciones uniformes, y quizás involuntarias, de los escritores cameralistas, pero informados en un orientación esencialmente política que hace del Estado la última realidad social, las que colocan a la economía pública en un lugar peculiar, con el que se guarda una conformidad por todos los autores cameralistas. Para todos ellos la economía del Estado resulta una economía organizadora que debe utilizarse como un recurso fundamental para orientar la política económica. Esta conformidad argumental en líneas generales, no quiere decir que los escritores cameralistas más representativos no tuviesen cierta independencia en sus escritos. Esta, efectivamente, existe, aunque no fuese más que por razones de preferencia personal y es la que importa repasar ahora una vez que hemos estudiado el acuerdo general sobre los puntos básicos²³.

3. UN REPASO DE LOS AUTORES CAMERALISTAS

Los escritos del cameralismo han sido divididos por Louise Sommer²⁴ en dos fases distintas, separadas por la aparición del cameralismo como ciencia política consagrada al estudio de la administración más conveniente de la economía del Estado. Este cambio acontece tras el establecimiento de las primeras Cátedras de cameralismo establecidas en Dithmar en Frankfurt y Gasser en Altdorf que permitieron el desarrollo de las ideas hasta entonces logrado, se asentase sobre bases más consolidadas y meditadas. Examinaremos, en consecuencia, a los principales representantes de la teoría cameralista aceptando la división propuesta por Louise Sommer.

Suele figurar entre los escritores cameralistas Kaspar Klöck cuya pertenencia al grupo es altamente discutida, pues mientras Von Stein la considera como el fundador del cameralismo, otros autores, como Marchet, le niegan este carácter colocándolo entre los juristas; en igual sentido se han pronunciado Cossa y Colín. Schumpeter²⁵ más se aproxima a esta última opinión, cuando encuadra la obra de Klöck, entre la de aquellos escritores que tendían a interpretar el cuadro de impuestos existentes creando una especie de jurisprudencia fiscal, tercera de las direcciones, que antes hemos expuestos, de

²² *Op. cit.* pág. 162.

²³ El excusen anterior ha seguido las líneas de la magistral exposición realizada por TAUTSCHER del pensamiento cameralista. *Vid. op. cit.*, págs. 391-403.

²⁴ *Op. cit.* pág. 160.

²⁵ *History... op. cit.* pág. 202.

la literatura financiera práctica de los siglos xvii y xviii. Sin embargo, en el análisis de Tautscher²⁶ sobre el pensamiento cameralista, Klöck figura entre los escritores que deben ser conocidos a la hora de trazar la línea evolutiva y la posición doctrinal del cameralismo. El tema preferido por Klöck, es el de la sistematización de los ingresos del Estado. Se dividen estos en dos grupos, ordinarios (producidos por las empresas estatales, regalías y en ciertas formas los rendimientos de determinados impuestos) y extraordinarios (*jugatio, capitationis y hospitatio*). Klöck se extiende asimismo en los problemas fundamentales planteados por la justificación de los tributos y en la reglas a las que debe acomodarse la distribución formal del gravamen. En cuanto al primer tema la existencia de una necesidad pública resulta ser la base para el establecimiento de los impuestos. Se estima que existe esta necesidad cuando el Estado ha de defenderse del ataque del exterior, cuando ha de amortizarse parte de su deuda o cuando sea precisa la realización de inversiones de gran volumen. Respecto de la segunda cuestión, el impuesto, si quiere cumplir con los criterios de la distribución formal, ha de ser proporcional y uniforme. Para su exacción ha de tenerse en cuenta, no sólo la estimación objetiva de la base, sino, asimismo, las que Klöck denomina circunstancias cualitativas, entre las que menciona la bondad y situación de los terrenos (cuando el impuesto posee tal base tributaria), la situación familiar del contribuyente y su posición dentro de la sociedad.

En la misma línea de los problemas que preocuparon a Klöck se mueven los escritos de Christoph Besold, por lo cual no es de extrañar que, asimismo, haya sido objeto de controversia su incorporación al grupo de los escritores cameralistas. En su caso concreto, Roscher y Zielenziger son los que han subrayado el carácter más bien ético que económico de sus escritos, posponiendo sus pensamientos del área cameralista. Schumpeter²⁷ piensa, que al igual que Klöck, debe encuadrarse la figura de Besold en el tercer grupo antes mencionado de los escritores de jurisprudencia financiera, mientras Tautscher²⁸ se pronuncia por su pertenencia al cameralismo. Así como el pensamiento de Klöck se centró sobre la clasificación de los ingresos del Estado, en Besold se encuentra una preocupación dirigida hacia las relaciones entre el dinero y la riqueza del país. Cierta penetración de cuantitativismo monetario ha sido apreciada en sus escritos por Tautscher²⁹, pero inconcreto y asistemático. También recoge Besold la clasificación y el tratamiento de los impuestos realizada por Klöck y

²⁶ *Op. cit.* pág. 404.

²⁷ *Cfs. History of... op. cit.*, pág. 202.

²⁸ *Cifs. op. cit.* pág. 407.

²⁹ *Vid. op. cit.* pág. 407.

Bornitz, otro de los escritores que en opinión de Louise Sommer³⁰, debe excluirse de la línea económica en la que discurren las aportaciones cameralistas.

Descontados estos escritores la primera fase del pensamiento cameralista está formada por las obras de Becher, Schiöder, Sekendorff, Obrecht y Leib.

De ellos, sin duda, el más interesantes Johann Joachim Becher. Convienen en este extremo los comentadores más destacados del pensamiento cameralista. La obra entera de Becher está animada por una idea fundamental que, como ya se ha visto, pervive a través de todo el pensamiento cameralista: la idea de la armonía estructural. La economía nacional se integra de un conjunto de ramas de producción que deben guardar entre sí una proporción concreta. Lograr esta, exige, en opinión de Becher, sostener, por una parte, el consumo interno, fundamento de la producción de todas las ramas de la economía, objetivo al que debe atender el Estado a través de la política económica; pero, por otra parte, existen determinados obstáculos para el logro de esa armonía productiva que aparecen en la estrategia con la que se organiza la venta de los productos que debe vigilarse también por la política económica.

En especial, en esta, pueden existir tres órdenes: el monopolio, el *polypolium* (por el cual entiende Becher lo que podríamos denominar hoy competencia dispendiosa, es decir, un exceso de empresas en determinada rama productiva) y el *propolium* (que consiste, en opinión de Becher, en la compra anticipada y especulativa de determinados bienes vendidos más tardes a elevados precios).

Pero en la economía del Estado no debe conformarse con fomentar el consumo y evitar los obstáculos mencionados, sino que es preciso que atienda a su vertiente productiva, creando determinadas empresas básicas para el desarrollo económico nacional. Tres son las fundamentales: 1.º El almacén agrícola que debe regular la política de excedentes agrícolas y normalizar el consumo alimenticio del país. 2.º La casa taller con la cual el Estado debe intentar corregir los defectos advertidos en la estrategia de la empresa frente al mercado (evitar el monopolio *polypolium* y *propolium*) así como regular el nivel de ocupación, ofreciendo trabajo a los que lo necesitan y, finalmente, facilitar la formación profesional creando una escuela de aprendizaje. 3.º El Banco del Estado constituye la cúspide de las empresas públicas. Su misión ha de ser, no solamente la de regular la cantidad de dinero suficiente en circulación, sino la

³⁰ Cfs. *op. cit.* pág. 161.

de operar como banco de crédito industrial para el desarrollo de las ramas productivas más interesantes de la economía.

Wilhelm Schröder debe considerársele como continuador de Becher. Sus aportaciones fundamentales se encuentran en el tema de la política financiera de la que intentó trazar unas normas ideales de comportamiento. La regla de conducta conveniente para la política de gastos, la primera de las desarrolladas por Schröder, debe atender a su productividad social. Es a esta relación entre gasto público y cuantía de los bienes producidos la que Tautscher³¹ ha denominado teoría cameralista del multiplicador pues en su opinión se encuentra aquí, por primera vez establecida, la relación keynesiana entre la variación del gasto y el desarrollo del producto social. La política de ingresos del Estado se examina por Schröder, asimismo, desde el punto de vista del comportamiento óptimo, señalándose al respecto la necesidad de que la economía vigile el nivel absoluto de la presión tributaria por los efectos que esta ocasiona sobre el nivel de la actividad económica privada.

Muy interesantes son también las opiniones de Georg Von Obrecht cuya originalidad en materia económica ha reclamado la monografía de Small³². Las máximas de su análisis atienden a la vigilancia del nivel de empleo y de la cuantía de la población. Conseguidos estos objetivos el desarrollo económico será una consecuencia. Con la vista puesta en tal finalidad, Obrecht piensa que el aumento de la población dependerá del desarrollo de la agricultura, mientras que el nivel de empleo será función de la descentralización de la industria para aprovechar la mano de obra «in situ», así como de los principios mercantilistas de la balanza de comercio aplicados a la regulación del tráfico exterior que fomentarán la demanda efectiva interna. Tal política general de la producción y de comercio exterior constituyen un presupuesto de la política monetaria, asimismo indispensable para encauzar debidamente a la economía nacional. Pero ni la política de producción ni la monetaria podrán ser aplicadas al desarrollo económico de un país sino es sobre la base de que el Estado pueda ejecutar este plan. Para ello es preciso que el presupuesto responda a estas exigencias. Pasa así Obrecht a examinar la política más conveniente de gastos e ingresos, encaminando la política de gastos por la regla de la economicidad mientras que la política de ingresos ha de responder a un programa impositivo basado, fundamentalmente, sobre los impuestos de carácter real y los que gravan el consumo de artículos de lujo.

³¹ *Vid. op. cit.* pág. 409.

³² *The Cameralists* Chicago, 1909.

Veit Ludwig Von Seckendorff es, como afirma Schumpeter³³, uno de los escritores que formularon un típico programa cameralista. Fin de sus actividades científicas y profesionales fue el estudio y aplicación de los medios a través de los cuales un país puede disponer de una población numerosa y plenamente ocupada. A este fin los medios son muy similares a los expuestos hasta aquí por los restantes escritores cameralistas: política general de la producción que garantice la flexibilidad industrial, buen sistema impositivo, en Seckendorff basado esencialmente sobre los impuestos indirectos, y un sistema de educación elemental obligatorio.

De menos relieve es la figura de Johann Georg Leib que vuelve de nuevo a atribuir a la economía del Estado las misiones tradicionalmente asignadas por el cameralismo: activar las fuerzas productivas, regular las empresas públicas, establecer un sistema impositivo. En esta dirección general, Leib subrayará la importancia de la industria, en cuanto a las empresas preferidas por el Estado y de la abscisa en cuanto al mejor de los impuestos.

La segunda fase del pensamiento cameralista ya se ha dicho que se inicia como consecuencia de las explicaciones derivadas de las cátedras sobre la economía del Estado. Debe indicarse ahora que han de considerarse figuras esenciales de esta segunda fase las de Johan Heinrich Gottelob Justi y Joseph Von Sonnenfels.

Justi es, sin duda el mejor sistematizador del cameralismo. Por lo tanto, su obra recoge lo hasta entonces expuesto sobre la teoría económica del Estado y la relación con la que esta debe encontrarse respecto de la economía nacional. En opinión de Justi, la economía del Estado es una economía organizadora de la economía nacional y todas sus medidas, deben procurar la armonía y desarrollo de los procesos productivos privados. Respecto de los medios para encauzar, convenientemente, la economía nacional por el Estado, Justi piensa que el dinero y el crédito son los más fuertes y eficaces y el sector público deberá atender a su regulación. Pero con ser el dinero un medio importante no es el único. El Estado dispone de otros medios que se detallan en su presupuesto. El presupuesto contiene la relación de los ingresos y gastos del Estado, pero, asimismo, debe de considerarse como una relación de las medidas de la política económica del país. Por esta causa, la política de los gastos del Estado ha de juzgarse por sus efectos sobre la riqueza nacional al igual que ingresos

³³ *Vid. History of...* pág. 168.

públicos. Como ya antes se ha expuesto toda la política fiscal de Justi obedece a este motivo último de la activación de la vida económica.

En la obra de Justi se encuentra también otra idea básica que aparece en los restantes escritos del cameralismo: la de ensayar un tratamiento institucional del conjunto de ingresos del Estado. Siguiendo el proceder tradicional en los restantes escritores cameralistas Justi divide en tres amplias categorías los ingresos públicos: dominios, regalías e impuestos.

La obra de Justi es, en opinión de Schumpeter³⁴, la más interesante del pensamiento cameralista por cuanto a pesar de no existir ningún sistema económico en el que se apoyen las distintas medidas fiscales, no piensa Justi que todas las funciones de la vida económica pueden ser cumplidas con un mítico *fiat* del Estado. Hay una confianza, una creencia, en la respuesta de la iniciativa privada que, indudablemente, discurre tras de la política de fomento estatal de la obra de Justi³⁵.

En parecidos términos se expresa la aportación de Sonnenfels, más dedicado a los problemas estrictos de la economía financiera, pero sin que en la misma existan aportaciones nuevas a la sistematización efectuada por Justi.

Los últimos escritores que deben mencionarse como integrantes del pensamiento cameralista son Pfeiffer y Ludwig Pölit. El primero es un comentarista de Justi, especialmente consagrado a los problemas fiscales, en los que al igual que Sonnenfels, no realiza más aportación original que la de independizar de los dominios, regalías e impuestos, los ingresos derivados del Estado por su actividad administrativa general y la particular de facilitar el cumplimiento de la justicia. La figura de Pölit es más importante, por cuanto en él ya hay una doble influencia de Smith y del cameralismo. Pero su teoría de la economía del Estado sigue siendo sobre todo cameralista³⁶. Es, especialmente, interesante la sistemática ofrecida por Pölit del cuadro general de los ingresos de la Hacienda en la que aparecen, con más nitidez que en ningún otro escritor cameralista, la tabla de impuestos que antes se ha reseñado y que responde a la

³⁴ Vid. *History of... op. cit.* pág. 172.

³⁵ Esta línea de la reforma social seguida por JUSTI se halla en relación, afirma SCHUMPETER, con la obra de dos economistas españoles: CAMPOMANES y JOVELLANOS. Sería extraordinariamente sugestivo el completar esta afirmación comprobando el parentesco posible de las obras de estos últimos con el *welfare state* de JUSTI y con el liberalismo subsiguiente de SMITH y los clásicos. Naturalmente, que este análisis va más allá de los límites de lo presente Memoria.

³⁶ En opinión de TAUSCHER (*op. cit.* pág. 413), ya que ROSCHER le consideró como la expresión del «liberalismo vulgaris» de su tiempo. Vid. E. VON BECKERATH: *Dio nevere gescnichte der Deutschen Finanzwissenschaft (sent 1800)* publicado en el *Handbuch der Finanzwissenschaft ed. cit* pág. 418.

línea de preocupaciones que los diversos escritores hasta ahora comentados, tuvieron frente al sistema de ingresos del Estado.

Tales son los que pueden considerarse principalmente exponentes de las ideas que se han sistematizado en el parágrafo 2 del presente capítulo. Con ello hemos obtenido la doble visión unitaria y particular del movimiento cameralista.

Es preciso concretar, para concluir nuestra exposición, cuál haya de ser el sentido en el que su obra resulta importante para nuestro tiempo. En particular, la forma en la cual el cameralismo tiene interés para orientar la fundamentación científica de la actividad financiera del Estado.

4. ACTUALIDAD Y VIGENCIA DEL PENSAMIENTO FINANCIERO DEL CAMERALISMO

Según se ha expuesto en el parágrafo 2 del presente capítulo el objetivo de todos los escritores cameralistas residió en destacar la importancia primaria del Estado en la vida económica nacional. La economía del Estado es el último término de referencia contenido en los escritos marginalistas, la última realidad social de la que deriva el progreso en la riqueza y el bienestar de un país. Argumentar sobre la base de esta línea con relaciones y posiciones similares es, precisamente, lo que otorga al cameralismo su carácter de grupo de doctrina unitario. Es, por tanto, claro que la economía del Estado constituye un recurso fundamental de la política económica cuya misión ha de ser la de armonizar las diversas ramas productivas. El contenido de las instituciones financieras se nutre, precisamente, de esta idea. La Hacienda del Estado no debe ser sino un medio, al servicio de la orientación del sector público como economía organizadora del desarrollo económico de un pueblo.

Este papel preponderante del Estado perderá eficacia, con el advenimiento del clasicismo y la generalización del sistema liberal de organización económica en los distintos países, orden el más conveniente para conquistar el mismo objetivo perseguido por la economía cameralista; el desarrollo material. Pero la línea evolutiva de la finalidad última atribuida a las proposiciones financieras está muy lejos de terminar en los principios clásicos. Tras un largo recorrido, en que han preocupado problemas diferentes, se ha venido a caer de nuevo en el criterio del progreso o desarrollo, así como en el sostenimiento del ritmo de la vida económica de un país, para juzgar de la oportunidad y del contenido conveniente de las instituciones fiscales. La economía del Estado

vuelve a ser hoy una economía organizadora. Esta actitud, manifiesta Tautscher³⁷, se revela con un simple repaso de las preocupaciones básicas del análisis financiero presente.

La economía del Estado tiene la responsabilidad directa en eliminar las fluctuaciones de la ocupación y de la renta. Esta tarea, unánimemente adjudicada al Estado por los economistas en el momento actual, ha de reflejarse de un modo o de otro en el presupuesto. La política presupuestaria está decisivamente influida por esta misión orientadora de la economía pública. No hay sino analizar, aunque solo sea superficialmente, las modificaciones del presupuesto tal y como éste se acuñó por la tradición clásica para ratificar este punto de vista.

Por otro lado, el ritmo conveniente de los gastos públicos se juzga desde la perspectiva de la estabilización, en primer término, y desde los objetivos del progreso y distribución equitativa de la renta en segundo lugar. La economía del Estado vuelve a ser de nuevo aquí una economía organizadora de la economía nacional.

Incluso el último reducto de la actividad financiera, orientado hasta el presente por el principio de la neutralidad, el del sector de los ingresos públicos, va perdiendo este carácter. No solamente en el terreno concreto de las empresas públicas, a las que se adjudica un papel beligerante y clave para la estructuración deseada de los procesos de producción, sino también en el sector impositivo al que se contempla por sus efectos sobre el proceso de la vida económica y al que se perfila bajo esta misma contemplación.

Finalmente, el sector de la deuda pública ha sufrido los embates consiguientes a este nuevo papel atribuido al Estado. La nueva concepción sobre el crédito público está impregnada del objetivo organizador, en el que pensaban los economistas camerales al orientar la solución a los problemas financieros.

En pocas palabras, el sector público es hoy un sector que guarda una interdependencia profunda con la economía nacional, un sector que debe orientar a esta economía, un sector que no debe minimizar por principio su contenido. En suma, el Estado vuelve a ser la economía organizadora en la que pensaron los cameralistas.

Pero si esta orientación en el fundamento último sobre el que deben descansar las instituciones fiscales es semejante en la situación presente y en los

³⁷ *Vid. op. cit.* pág. 414.

escritores cameralistas es lo cierto que entre el fundamento metodológico actual y el que se halla en los escritos cameralistas que hemos expuestos, no hay más semejanza que el del planteamiento del problema, el del enfoque que debe realizar el Estado de la economía nacional. Porque, tras de los escritos cameralistas ya se ha dicho que no hay un sistema que estructure y vertebralice la construcción, un orden económico capaz de armonizar las intervenciones aleatorias, del Estado. Justamente, la misión de la teoría de la Hacienda Pública consiste hoy en reformular los viejos principios cameralistas de intervención necesarios para la situación presente de la vida económica, contando con el sistema económico que, aportado por el clasicismo se ha ido depurando a lo largo de más de un siglo de investigación científica. Tal sistema no es otro que el orden de competencia, la gran aportación que divide la historia de la economía en dos fechas distintas y que nos adentra en una contemplación diferente de los fenómenos financieros. Así se cierra la investigación ocasional especulativa y práctica que Smith fundirá en el tronco de «La Riqueza de las Naciones» y que facilitará en adelante una nueva perspectiva para arraigar las proposiciones de ciencia de la Hacienda. El estudio de ésta será nuestra próxima tarea en los sucesivos capítulos.

LECCIÓN 3.^a

1. PREOCUPACIONES CLÁSICAS Y FINES ACTUALES DE LA ECONOMÍA FINANCIERA

El descubrimiento del circuito de la vida económica por los fisiócratas y su tratamiento por Adam Smith abrieron las puertas a una concepción peculiar, nueva y distinta de las existentes, sobre la Hacienda Pública. La esencia de la misma se encuentra en el hallazgo del sistema ausente de las aportaciones anteriores. La actividad financiera no será ya considerada como un tópico al que se destina una atención parcial, ni como simple hecho de vida, material asociada del que se analizan su organización e instituciones peculiares, sino como una parte de la actividad económica que debe armonizar con el sentido de su curso. La entrada, por tanto, de los ingresos y gastos del Estado ha de venir guiada por los principios generales con arreglo a los que se juzga el desarrollo conveniente de la vida económica. Tan es así que cuando la formulación de las condiciones óptimas se altera también se modifica el papel asignado a la Hacienda Pública. El fenómeno financiero es considerado, de esta suerte, como una parte del económico general; es decir, el clasicismo profesa una interpretación económica de la actividad financiera del Estado.

Esta aproximación a la fundamentación científica de la actividad financiera tiene, considerada desde hoy, un conjunto de valores que importa señalar.

En primer término, la forma en la que se realiza la conexión entre Hacienda y Economía. Los economistas clásicos no conciben enfoque alguno racional y preciso, de la Hacienda Pública si previamente no se han sentado las bases del orden económico. El análisis de este precede siempre a la concreción de la estructura financiera de la sociedad. Sólo cuando el orden de la compe-

tencia se ha delineado, se percibe que la vida económica y, por tanto, la Ciencia que la estudia –la Economía Política– no es una economía de mercado cien por cien. Los objetivos a los que se encauza aquella exigen la presencia, la administración por la Hacienda Pública de una parte del producto social del país. Pero precisamente por este enfoque, no puede comprenderse en absoluto la Hacienda Clásica, sino es analizando como se acomoda la economía de mercado a los fines señalados por el clasicismo en el análisis de la vida material, es decir, en qué sentido los imperativos de la economía del mercado gobiernan el curso de la actividad financiera. Creo que este planteamiento del análisis científico de los problemas financieros es plena y totalmente vigente y que, sin partir del mismo, no puede llegarse a ninguna sólida y seria fundamentación científica de la Hacienda Pública¹. En tal sentido, el análisis clásico posee un valor presente indudable.

De otra parte, hay también otro motivo que potencia el interés presente de la Hacienda clásica y es la actualidad del objetivo al que se subordinaron todos sus razonamientos: el desarrollo económico. Problema que, por las circunstancias vigentes, casi universalmente, goza de la máxima actualidad e importancia.

Por lo tanto, no sólo se cumple, al estudiar la Hacienda del clasicismo, con el principio fundamental de respeto científico que exige analizar la experiencia pasada en tal sentido frente al problema de la fundamentación de la ciencia de la Hacienda, sino que este repaso puramente especulativo, que debe emprenderse por un imperativo de metodología científica, viene avalado, en el caso presente, por la doble apuntada razón que proclama su indudable lozanía: tanto por su enfoque para trazar la fisonomía científica adecuada de la Ciencia de la Hacienda, cuanto por el objetivo del desarrollo económico que atribuyó a ésta.

2. TRABAJO PRODUCTIVO E IMPRODUCTIVO EN SMITH

Urge antes de entrar en el análisis circunscribir bien el término de referencia. Nuestra tarea ha de ser estudiar el pensamiento financiero del clasicismo. Por lo tanto, la primera expresión que ha de aclararse es la de «economistas clásicos». Como ha recordado J.M. Keynes² la expresión «economistas clási-

¹ Con especial agudeza ha insistido sobre este extremo VON HERBERT SULTAN en su trabajo *Finanzwissenschaft*, editado por GERLOFF y NEUMARK y publicado por J.C.B. Mohr, Tübingen, vol. I, 1952, págs. 66 y ss.

² Cfs. *Teoría General de la ocupación, el Interés y el Dinero* versión castellana de E.HORNEDO, publicada por F. de Cultura Económica, México 1945, pág. 17, nota.

cos» fue inventada por Marx para referirse a un grupo concreto: a Adam Smith y sus seguidores. Es decir, prácticamente al pensamiento económico que culminó con la obra de David Ricardo. En este grupo serían figuras fundamentales, además de Smith y Ricardo, Malthus y los Mill, padre e hijo. Confiesa en su obra Keynes cometer un solecismo al ampliar el término incluyendo en él a economistas como Marshall y Pigou. La influencia indiscutible de la obra de Keynes en nuestro tiempo ha popularizado tanto en tal sentido la expresión de «economistas clásicos» que es importante consignar que en lo sucesivo no se entenderá en el sentido keynesiano la expresión. Por el contrario, se circunscribirá a los escritores iniciales de la Ciencia Económica, esto es, Smith, Ricardo, Malthus y los Mill como intérpretes básicos³. Intentar penetrar en el pensamiento financiero que anima a sus escritos será desde ahora nuestra tarea.

Sin duda, que la riqueza de matices atesorada por los escritos de los economistas clásicos resiste todo intento de síntesis y sin duda también que la exégesis moderna de su pensamiento ha ido mostrando no sólo su variedad temperamental⁴, descontada, sino asimismo sus profundas e importantes diferencias científicas⁵. Sin embargo, hay algo en lo que conviene la moderna investigación: en la tarea que se propusieron realizar. Esta no fue otra que explicar las causas que gobiernan a largo plazo el proceso de desarrollo económico. Fue la preocupación por este tema la que explica la formación del conjunto de las variables con las que opera el análisis, la que separa, desde un punto de vista general un tanto arbitrariamente, el conjunto de bienes y servicios en manufacturas y productos agrícolas, pero con pleno sentido desde la cota del desarrollo económico, la que ayuda finalmente a comprender, asimismo, el sentido de la política económica que se desprende de sus escritos.

³ Este grupo con TORRENS y ME CULLOCH, es el considerado por la mayor parte de los escritores que han glosado el pensamiento económico inglés como el nervio central del clasicismo. ROBBINS ha propuesto una ampliación importante, la de BENTHAM, cuyo interés como pensador económico es grande. *Vid. The Theory of Economic policy in the English Classical Political Economy*. Ed. Mac Millan, Londres, 1952, págs. 2 y ss. La importancia de esta propuesta de ROBBINS y su fundamento obligarán en lo que sigue a considerar las aportaciones de BENTHAM y sus relaciones con los restantes economistas.

⁴ *Cfs.* a este respecto ROBBINS. *op. cit.* pág. 170.

⁵ KEYNES ha popularizado las existentes entre MALTHUS y RICARDO en su *Theoria General... op. cit.* págs. 18 y ss. Asimismo en su biografía a MALTHUS, *vid. Principios de Economía Política* versión castellana de J. MÁRQUEZ publicada por F. de Cultura Económica, México 1946, en que está incluida como Introducción, págs. IX y ss. en especial págs. XXXI y ss. No menos interesantes son las discrepancias metodológicas a las que se ha referido M. BOWLEY en su revisión del pensamiento de Senior: *Nassan Senior and the classical economics*. Ed. Kelly, New York, 1949, *Vid.*, especialmente Cap. I págs. 27 y ss. Otras discrepancias dentro del pensamiento clásico se hallarán en la gran edición de Sraffa a las obras de RICARDO y en la edición de J.L. MALLETT de las sesiones habidas en el Political Economy Club.

Esta preocupación por el crecimiento a largo plazo que abre Smith y cierra Stuart Mill, constituye un amplio y fructífero paréntesis que no solamente transformó la faz de la ciencia económica y de la ciencia de la Hacienda Pública, sino que saltando sobre la pura influencia científica modeló la realidad de su tiempo, alterando profundamente la situación y las condiciones de la vida social.

En realidad, para proclamar la preocupación básica del clasicismo hay que hacer poco más que abrir la obra capital con el que se inicia: «La investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones» de Smith. Ya en el «Plan e Introducción»⁶ de su obra, Smith ofrece al lector el planteamiento del problema que ha de preocuparle: el crecimiento de la riqueza y afirma que el mismo está determinado por dos variables básicas: «la habilidad, destreza y discernimiento con que, en términos generales, se aplica el trabajo»⁷, y «la proporción del mismo dedicada a las tareas productivas de la sociedad»⁸. El análisis de las causas que determinan a estas dos condicionantes de la riqueza de un pueblo constituye el contenido de *La Riqueza de las Naciones*, aunque frecuentemente velado por numerosas referencias históricas que distraen la atención del lector del «modelo» contenido en *La Riqueza de las Naciones*. A pesar de ello, ni una rápida y superficial lectura de la obra de Smith es capaz de no convencer pronto al que la realice que la riqueza dependerá esencialmente de la ausencia de la intervención del Estado, del arraigo de la economía de mercado. Guardan estas afirmaciones íntima conexión, por cuanto la intervención pública tiene el sentido que se deriva de las ventajas conquistadas por el orden de la competencia, y por lo mismo, nuestro estudio casi podría terminar aquí puesto que el contenido y significación de la economía de mercado deberían tener una clara interpretación tras de los múltiples ensayos para fijar su alcance realizados por los economistas en épocas diferentes. Esta afirmación parece prácticamente encontrarse implícita en los manuales de la Hacienda pública cuando analizan el problema del fundamento científico de la Hacienda Clásica pues su contenido suele liquidarse con una referencia, al sistema liberal que la sostiene y con una crítica superficial y desorientada a la diferenciación de consumo productivo, e improductivo. Quizás en el fondo de este proceder, aparte de una pereza intelectual incalificable, se halle el olvido hacia la significación del término fundamental del clasicismo: la competencia. Como

⁶ Citaré por la versión castellana de A. LÁZARO ROS, publicada por M. AGUILAR, Madrid, 1956, Cfs. pág. 3.

⁷ *Op. cit.* pág. 3.

⁸ *Op. cit.* pg. 3. Se ha variado el término útil de la versión castellana. La traducción correcta es productivo.

sagazmente ha advertido en ficha muy próxima George Stigler⁹ pocos conceptos hay tan confusos y tan necesitados de precisión como el del significado auténtico que haya de atribuirse al orden económico de competencia dentro del pensamiento económico. Y como justamente, la naturaleza de la actividad financiera no puede comprenderse, si no es sobre la base de perfilar sus contornos por lo que la competencia consigue, es evidente que la explicación de la consideración científica de la Hacienda clásica demanda, con toda urgencia, aclarar el contenido concreto, o al menos preponderante, atribuido por los economistas clásicos al orden competitivo. No tarda en hacerlo Smith en su obra porque es en las primeras páginas de la misma cuando resalta el interés sobre todo otro fenómeno económico del proceso de división del trabajo¹⁰. Este procedo es el que actúa de manera definitiva sobre la primera de las condicionantes de la riqueza de una nación: la habilidad, destreza y discernimiento con la que se aplica el trabajo. Ahora bien, el motor que mueve el principio de la división del trabajo, el que es causa directa del mismo, no es otro que la propensión humana «a cambiar», negociar, comprar y vender una cosa por otra»¹¹. Por lo tanto, es claro que sin mercado e intercambio no puede haber división del trabajo y sin él se cerrará la primera fuente esencial que determina el caudal de la riqueza de un país. La implantación del orden de la competencia garantiza que esta propensión humana tenga una cristalización efectiva de la que se siga un desarrollo económico positivo. Orden de competencia significa, por tanto y ante todo, el orden más apto para conseguir el progreso económico, la medida más adecuada para desarrollar la actividad económica de un país. De aquí que el sistema de libertad natural no se profesa sin contrapartida en el campo de la teoría de la producción: lo que ante todo se espera de él es precisamente la expansión, el crecimiento y desarrollo de la vida económica. La idea de extender el orden competitivo, se basa, esencialmente, en lo apuntado y no solamente en el campo del mercado interno sino, asimismo, en el mercado internacional porque para Smith el comercio exterior, la ordenación del mismo conforme a los principios del orden competitivo, es decir, el librecambio, no significaba otra cosa que poner en marcha la formidable fuerza expansiva de la competencia posibilitando extensiones del mercado de las que arrancaría una mayor y más proliferada división del trabajo con su indiscutible

⁹ Vid. *Perfect Competition, Historically Contemplated* publicado en *The Journal of Political Economy*, vol. LXV (1957) págs. 2 y ss.

¹⁰ Cfs. *La Riqueza ed. cit.* págs. 9 y ss.

¹¹ Cfs. *La Riqueza ed. cit.* pág. 16.

acción sobre el nivel de producto interno. El mecanismo de libre competencia es en Smith una fuerza de expansión social ¹².

Pero para que la división del trabajo pueda tener lugar, para que sea posible cosechar las ganancias de la implantación del orden competitivo debe concurrir otra causa: la acumulación del capital. Fue por esta exigencia por la cual Smith alabó siempre el ahorro dentro de la sociedad que, al materializarse en bienes de inversión, produciría la deseada acumulación de capital, condición inexcusable para el desarrollo de la división del trabajo. Es importante ahora el comprender, claramente como se ligan acumulación de capital y proporción de trabajo productivo e improductivo relación que, según hemos visto, fijó Smith como segunda causa condicionante de la riqueza de las naciones.

La tarea es aquí menos sencilla porque la interpretación de las categorías de trabajo productivo e improductivo no ha gozado hasta muy cercanas fechas de una corrección suficiente ¹³. En parte ello no es más que el justo precio pagado por la oscuridad del pensamiento clásico sobre su base más importante: la teoría del valor trabajo. Naturalmente que la crítica de esta concepción del valor, surgida del marginalismo y derivada de la perspectiva subjetiva ¹⁴, descartó las categorías de trabajo productivo e improductivo como elementos de análisis económico cerrando así una aproximación de la que arrancara Smith en su obra y que profesaron todos sus seguidores. Dejemos, por ahora, la anotación del fundamento –de la crítica– marginalista y vengamos al sentido atribuido por Smith a estos términos al objeto de deslindar su papel en el proceso de formación del capital.

Es en el libro II, capítulo III de *La Riqueza de las Naciones* cuando Smith nos enfrenta con ellos:

«Hay una clase de trabajo que aumenta el valor del objeto en el que se emplea; y hay otra clase que no produce ese efecto. Al primero, puesto que produce un valor, se le puede llamar trabajo productivo; al segundo, improduc-

¹² Esto no quiere decir que las virtudes distributivas de la competencia no se considerasen por el clasicismo. He estudiado este extremo detenidamente en mi tesis doctoral para el grado correspondiente en la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales. *Un Ensayo de Metodología Económica*, págs. 546 y ss.

¹³ La interpretación a la que se refiere el texto es la ofrecida por Hla Myint en su obra *Theories of Welfare Economics*, ed. Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1948.

¹⁴ La teoría del valor-trabajo tubo sin embargo sus críticos mucho antes de la aparición del marginalismo. Entre estos cabe destacar a todos los autores de lo que puede llamarse «tradición menor de la demanda efectiva» de la Economía clásica. Militan en este grupo LAUDERDALE, SENIOR, LONGFIELD y en ciertos aspectos J.B. SAY. Estas críticas no alcanzaron resonancia general hasta que la teoría de la utilidad subjetiva expulso del cuerpo de la ciencia económica a la teoría del valor-trabajo.

tivo. Algunos autores franceses muy doctos e inteligentes han empleado estas dos palabras en un sentido distinto. En el último capítulo del cuarto libro trataré de demostrar que ese sentido es impropio. El trabajo de un obrero de fábrica aumenta generalmente el valor de los materiales en que lo invierte con el de su propio mantenimiento y el beneficio de su amo. El trabajo de una persona del servicio doméstico, por el contrario, nada agrega a ese valor. Aunque el obrero de fábrica le adelanta sus salarios el amo en realidad nada le cuesta a éste, porque con el mayor valor del objeto en que ha empleado su trabajo le son devueltos dichos salarios con más un beneficio, por regla general. Pero el valor del mantenimiento de un doméstico no se le devuelve nunca a quien lo emplea. Se llega a ser rico dando empleo a una muchedumbre de obreros de fábrica, y se llega a empobrecerse manteniendo una multitud de personas del servicio doméstico. Sin embargo, también el trabajo de estos últimos tiene su valor y merece recompensa lo mismo que el de los primeros. Pero el trabajo del obrero manual se fija y toma realidad en algún objeto determinado o artículo vendible, que dura por lo menos algún tiempo después de terminado el trabajo. Es, como si dijéramos, una cantidad de trabajo almacenada y guardada para ser empleada alguna otra vez en caso necesario. Ese objeto, o, lo que es lo mismo, el precio de ese objeto, puede si fuese necesario, poner más tarde en movimiento una cantidad de trabajo igual a la que se empleó en producirlo. El trabajo del doméstico, por el contrario, no se fija ni toma en realidad en ningún objeto concreto o vendible. Por lo general, sus servicios acaban en el instante mismo de ser realizados, y pocas veces dejan tras ellos señal o valor alguno mediante el cual sea posible más adelante procurarse una cantidad igual de servicios»¹⁵.

De las afirmaciones de Smith se infiere que el trabajo productivo tiene tres fundamentales características:

1.º Ha de fijarse en algún objeto material vendible. Esto es, ha de ser susceptible de «almacenarse» para prever usos futuros del mismo. La mayor y confesada preferencia relativa por este tipo de trabajo parece denunciar una cierta propensión materialista: Tan solo los bienes materiales pueden acumular o almacenar trabajo. Sin embargo, para interpretar adecuadamente esta preferencia de Smith conviene recordar las circunstancias «exógenas» del modelo que elaboró. En una etapa previa a la revolución industrial sin duda que los bienes suntuarios eran, fundamentalmente, servicios. Los artículos materiales constituían o bienes salarios o disponibilidades en términos de és-

¹⁵ Nota del editor: sin texto en el original.

tos. Por lo tanto, la propensión manifestada hacia el trabajo productivo no es sino una forma de confesar –mediata y confusamente– la conveniencia de impulsar el ahorro de la sociedad, requisito previo del desarrollo en la división del trabajo ¹⁶.

2.º El trabajo productivo almacenado posee la propiedad de poderse reproducir por lo menos en su propia medida. Esta característica exige distinguir en Smith dos clases de trabajo: la ordenada o demandada y la incorporada ¹⁷. La cantidad de trabajo que se almacena o incorpora en cualquier bien material representa solo una parte de su valor: los salarios pagados. Pero el proceso de producción crea más riqueza que los salarios; rentas y ganancias. Es lo ordenado por el producto. Si la sociedad acumula trabajo, que tan sólo puede ser productivo, siempre podrá, en última instancia, demandar con él una cantidad de trabajo al menos igual al incorporado por mucha que sea la devaluación del bien material ¹⁸.

3.º Por las dos razones anteriores se concluye que el trabajo productivo «aumenta el valor del objeto en el que se emplea». Tal afirmación ha sido la más atacada por la crítica. Sin duda, el «aumento de valor» se produce en toda clase de trabajo –productivo o no– y por lo mismo, o se trata de una afirmación equivocada o el aumento de valor ha de tener otro significado diferente al simple de valor monetario. Así es, en efecto, puesto que como Smith afirma en el mismo capítulo III:

«La parquedad en los gastos, y no la actividad, es la causa inmediata del acrecentamiento del capital. La actividad, desde luego, proporciona el objeto que la parquedad o frugalidad acumula. Pero si esta última no ahorrarse y guardarse lo que la actividad es capaz de adquirir, el capital no sería nunca mayor.

Al aumentar el caudal destinado al mantenimiento de manos productivas, la frugalidad tiende a aumentar el número de aquellas cuyo trabajo agrega un valor al que ya tenía el objeto en el que lo emplean. Por consiguiente, tiende a incrementar el valor cambiante del producto anual de la tierra y del trabajo del país. Pone en movimiento una cantidad adicional de actividades, que agrega un valor adicional a ese producto anual» ¹⁹.

¹⁶ Cfs. a este respecto MYINT *op. cit.* pág. 5.

¹⁷ Vid. MYINT, *op. cit.* págs. 18 y ss.

¹⁸ Esta hipótesis es fundamental a la obra de SMITH, pues le evitó el plantearse el problema de la sobreproducción general tal como lo haría Malthus. Vid. a este respecto cuanto se dice *infra*. párrafo 4.

¹⁹ Cfs. *La riqueza...* *ed. cit.* pág. 281.

Se comprueba que el «valor» en este contexto se entiende en el sentido de valor «ordenado» por el trabajo productivo. No valor monetario. Es decir, que cuando el gasto productivo en bienes de inversión se eleve se posibilita la aparición de una serie de actividades que darán un valor adicional al producto social del país. En cierta forma se recoge aquí el primer carácter apuntado del trabajo productivo –almacenarse– pero en cierta forma también se confiesa más, ya que se añade que la inversión no solo crea un producto neto, sino que genera su propia demanda, capaz de absorber, en un futuro, los bienes creados por ella pues de otra manera no se podría contabilizar el «aumento de valor» correspondiente.

De estas exigencias se deduce que forzar el trabajo productivo sea intensificar la inversión de la sociedad, esto es, elevar el ritmo al que se acumula el capital. Por lo tanto, tras de las categorías de trabajo productivo e improductivo, se esconde la esencia del proceso de acumulación del capital segunda variable condicionante del desarrollo material. Dada esta situación, no es extraño que las actividades todas de la sociedad se repasasen por Smith en función del trabajo productivo y que la suerte en la que le favoreciesen condicionara su posición de preferencia en una política de expansión económica. Manejando este criterio se jerarquizan agricultura, industria y comercio en *La Riqueza de las Naciones*. Por otra parte y dentro de este mismo problema, Smith pasa revista al carácter automático o no del proceso acumulativo en función del orden de competencia²⁰. Este extremo, aún cuando no lo puntualizase totalmente, constituye un precedente notable del neoclasicismo especialmente por obra que desarrollará más adelante H. Sidgwick²¹, y que tan importantes tareas abre a una ordenación racional de la actividad financiera respecto del óptimo ritmo del nivel de ahorro.

Partiendo de este enfoque se observa claramente el fin básico al que se encamina toda la construcción de Smith: el crecimiento económico. Y es tal finalidad la que restablece el auténtico sentido clásico del orden de competencia, medio indispensable de expansión, en colaboración estrecha con el aumento en la acumulación del capital.

Smith no solo examina las causas de las que depende el progreso sino como estas se combinan cuando el primer disparo de expansión ha ocurrido. Dos características fundamentales presiden tal desenvolvimiento: 1.º Su ca-

²⁰ Vid. A este respecto MYINT, *op. cit.* 77 y 78.

²¹ Es éste uno de los aspectos fundamentales que ayudan a delinear el concepto de óptimo implícito en la obra de SIDGWICK.

rácter acumulativo. 2.º La presencia de ciertas limitaciones a sus posibilidades de incesante funcionamiento. El desarrollo económico es, en primer lugar, automático ya que si el mercado es suficiente y la acumulación del capital positiva la división del trabajo es obligada inferencia de los razonamientos anteriores. El aumento en la división del trabajo elevará la productividad con los consiguientes efectos sobre el nivel de la renta nacional. La elevación de éste tonificará el ahorro y la acumulación del capital consiguiente de nuevo permitirá nuevas divisiones en el trabajo para lograr los bienes. Finalmente, la última fuerza de este proceso de expansión general es el mutuo apoyo y complemento por la presencia de economías externas que introduce el florecimiento conjunto de la actividad económica.

Sin embargo, aunque el desarrollo pueda brotar acelerándose a sí mismo en sus primeras fases, es lo cierto que Smith pensó en sus topos limitadores. Es esta la parte menos elaborada de su «modelo» y cuyas causas se hallan en el proceso de distribución o reparto del producto²².

La teoría de la distribución de la renta es, en Smith, y lo será aún en mayor grado en los restantes economistas clásicos, una discusión sistemática de los obstáculos o límites al desarrollo.

El fallo básico de Smith a este respecto se halla en dos puntos: 1.º La ausencia de una clara sistemáticamente utilizada teoría que explique la formación del salario y la renta de la tierra. 2.º Las incoherentes señaladas ya por Ricardo respecto del enfoque smithiano de la disminución en los beneficios. A pesar de todo, es evidente que, más bien como presentimiento o creencia que como verdad científicamente demostrada, Smith pensó en el tope de la expansión. David Ricardo se encargaría de completar el carácter científico del razonamiento llenando esta laguna. Pero antes de entrar en su estudio sentemos las conclusiones a las que se llega por la explicación anterior y que sintetizan la postura de Smith: 1.º El orden de competencia y la acumulación del capital son los dos requisitos precisos al desarrollo económico. Sin su concurso resulta imposible cualquier expansión en el volumen de producto; 2.º La condena a la intervención pública es consecuencia de los datos del «modelo». Sin embargo, el que el orden de competencia sea la regla general no significa que el liberalismo de Smith milite dentro del anarquismo. Hay lugar racional para la acción del Estado y, por tanto, para la actividad financiera; 3.º El proceso de

²² Sobre el papel de la teoría de la distribución en el pensamiento clásico *vid.* MEIER y BALDWIN *Economic Development* Ed. Wiley, Londres 1957, pág. 23.

desarrollo se concibe como gradual y cumulativo, dentro de ciertos márgenes y 4.º A largo plazo finalmente, debe admitirse la existencia de un límite a la expansión económica. Límite determinado por la interrelación de los valores de las variables del modelo.

3. LA ECONOMÍA Y LA HACIENDA DEL PRODUCTO NETO DE RICARDO

Arrancando del pensamiento de Smith, David Ricardo intentó perfeccionar el análisis de las variables que condicionan el desarrollo económico. Es importante exponer las directrices de su pensamiento, ya que siendo nuestro objetivo analizar su concepción de la actividad financiera es claro que a esta no puede llegarse sin comprobar su sentido que deriva en Ricardo y –según se ha apuntado ya– en los restantes economistas clásicos, del estudio de la actividad económica general de las metas y limitaciones al respecto, del orden de competencia.

El punto de partida ha de constituirlo su teoría del valor, base esencial de todo su razonamiento. El valor de cualquier bien se deriva, por Ricardo, del enfoque del proceso de producción considerado como una lucha del hombre contra el medio. Como consecuencia el valor no será más que un índice de la dificultad de la producción²³. Esto es, el valor del conjunto de bienes producidos anualmente por una sociedad coincide con su coste social. Hay en este sentido una marcada diferencia entre la riqueza de una sociedad y el valor de los bienes que la integran. Mientras que éste último viene siempre determinado por el coste social del proceso productivo, la riqueza depende de la abundancia de artículos o lo que es lo mismo, de la cuantía del producto social. Y de aquí que cualquier mejora que permitiese elevar la riqueza de un país –por ejemplo–, un descubrimiento técnico elevaría la riqueza de la sociedad, pero, por disminuir el coste social de su producción, evidentemente minoraría su valor. El problema reside ahora en ver cómo Ricardo intentó contrastar el coste social, medirlo de alguna suerte. Para ello Ricardo partió de las ideas de Smith. Concretamente de la idea de que el valor de los bienes se mide por el trabajo «incorporado» a los mismos. El trabajo «ordenado» por cualquier conjunto de bienes, utilizado también por Smith desaparece totalmente de la obra de Ricardo y no se vuelve a hallar hasta que lo recoge Malthus para darle un

²³ Cfs. a este respecto MYINT *op. cit.* págs. 26 y ss.

vigor polémico que jugará un trascendental papel en el debate en torno al problema de la crisis por superabundancia del trabajo productivo. Más este es otro tema, sigamos por ahora con el pensamiento de Ricardo.

Cuando cualquier bien ha sido obtenido en un proceso de producción se han pagado por el mismo unas determinadas cantidades de salarios. Estas unidades de trabajo son las que se «incorporan» a su producción y las que miden el valor de la producción social.

Ahora bien, no es esto todo. El paso siguiente viene dado por la realización del valor del producto. Ya que, en efecto, pagadas las unidades de trabajo que se han incorporado al volumen de producción, se admite por Ricardo la presencia de más partícipes en la cuantía total del producto. Hay dos actores más en el proceso de imputación del valor del producto: los rentistas de la tierra y los capitalistas.

Al crear la primera de las categorías mencionadas Ricardo llenó la primera laguna importante del razonamiento de Smith. La intensidad de los cultivos y la calidad de los terrenos fuerzan la renta de la tierra al ritmo en el cual se va expansionando la mano de obra y, en consecuencia, exigiendo un mayor aprovisionamiento total de productos agrícolas. Por ello, en la realización del valor del producto social, y en el grado en el cual acontece el crecimiento demográfico, los rentistas de la tierra son un partícipe creciente en el volumen del producto social.

Los capitalistas constituyen el tercer protagonista de los procesos de producción. Protagonista que juega un papel de mucho más relieve que los dos anteriores puesto que son los encargados de desempeñar el papel activo de poner en marcha el proceso de crecimiento económico. Solo la renta percibida por esta tercera clase social es la realmente invertida –la empleada en trabajo productivo– dando lugar esta acción a una mayor acumulación del capital y poniendo en movimiento los efectos secundarios que siempre se derivan a raíz de una mayor inversión.

Este enfoque convierte al proceso de distribución del producto en la obra de Ricardo, en el determinante básico del desarrollo económico. El aumento de la producción vendría condicionado por la suerte del reparto o distribución de lo producido.

Ricardo creó, derivado de esta perspectiva, un concepto el cual han convenido en considerar todos los comentarios de su pensamiento económico, como clave para aproximarse a la última verdad contenida en su visión del

crecimiento material de una sociedad: el concepto de producto neto. Es el producto neto el que constituye el motor del crecimiento material. Al mismo se llega sencillamente, pues, a diferencia de otros conceptos clásicos, está expuesto con gran claridad en la obra de Ricardo.

El valor anual del producto social menos el coste social, representado por el pago de salarios, da un excedente que es justamente el producto neto. Por lo tanto, el producto bruto puede considerarse como la producción total del país. Este concepto carece de relevancia, según Ricardo, para determinar la tasa de crecimiento a la que se expansionará la renta, pues siendo la acumulación del capital la encargada de determinar el futuro del producto social de un país, su auténtica potencia económica y no habiendo ninguna relación entre ésta y la renta bruta se comprende la irrelevancia de este último concepto a los efectos de la preocupación fundamental del clasicismo: la expansión económica. Por ello Ricardo subrayaría el error de Smith de fijarse en el producto bruto, en su dimensión total en vez de atender al producto o renta neta.

Ahora bien, despejada la variable condicionante del ritmo del desarrollo es preciso examinar qué circunstancias gobiernan su comportamiento. Es aquí donde los distintos sectores que intervienen en el proceso de distribución de la renta juegan un diverso papel relativo que lleva inflexiblemente hacia un límite al proceso de expansión.

Comencemos por el primer eslabón de esta cadena de causación económica cuya última relación viene dada por la limitación del crecimiento material de una sociedad. Este eslabón lo constituye la retribución del trabajo. El grupo de los trabajadores es, en el sentir de Ricardo, el más numeroso de los tres que intervienen en las tareas activas del proceso de producción. Su empleo depende de los adelantos realizados por los capitalistas para su sostenimiento. Constituyen tales avances un dividendo del cual hemos de partir como fondo de distribución. Dicho fondo se asigna al conjunto de trabajadores. Y el salario medio no será sino un cociente entre estas dos variables. Ricardo admite al llegar aquí un principio fundamental para fijar el centro de gravitación de los salarios. Este principio lleva como consecuencia obligada hacia el «natural real wage» que existe siempre en un momento determinado en un país que no da lugar a ningún desarrollo de la población. En el tiempo de Ricardo pensaba éste que en Inglaterra tal salario debería cubrir las necesidades precisas para alimentos básicos y muy reducidas en cuanto a vestido y vivienda. Cuando el salario del mercado subiese por encima de este salario natural es justamente cuando Ricardo supone la presencia de la expansión

demográfica. La población obrera tiende a crecer a largo plazo como consecuencia de este incremento en los salarios. Y, por tanto, el salario unitario a gravitar de nuevo hacia el salario natural. Pero en la medida en la cual ha ocurrido una expansión en la población total del país habrá sido preciso para alimentarla, intensificar los cultivos de sus tierras o poner en explotación terrenos de inferior calidad. Aquí es donde surge el crecimiento en la renta de la tierra dejando como excedente para beneficios, tras de reembolsar el coste social del trabajo y la renta total de la tierra, una cantidad cada vez menor.

Sin pérdida de exactitud puede traducirse la dinámica de este proceso siguiendo el esquema propuesto por el profesor Baumol²⁴.

En la figura 1 llevamos en abscisas la cuantía total de la población (N), y en ordenadas el valor total de la producción social (X) menos los pagos a la renta de la tierra (r). La marcha de este valor con referencia a la cuantía total de población será decreciente, en virtud del desarrollo de la renta de la tierra. Tal como, por ejemplo, expresa la curva OA . El pago por salario vendrá dado, a largo plazo, por el salario natural, constante en las condiciones de cada país, hecho que recoge la recta OL cuya pendiente mide para cada uno de sus puntos la relación entre el fondo de salarios y la masa de población. La cuantía del beneficio que se imputará a los capitalistas es justamente, la diferencia entre las ordenadas de la curva OA y las de la OL . Tomemos un nivel de población cualquiera, el N_0 por ejemplo. En tal circunstancia y como consecuencia del empleo de este volumen de mano de obra, se obtendrá un producto neto por los capitalistas igual a BC . Cobrando, asimismo, los terratenientes el resto del producto neto que no aparece recogido gráficamente por suponer la contabilizada la renta de la tierra en la curva OA . El carácter positivo del producto neto anima a los capitalistas a su reinversión. Y su reinversión ocurre, dadas las circunstancias «exógenas» del modelo ricardiano fundamentalmente en salarios. En consecuencia, la participación total del grupo de los trabajadores vendrá medida por el fondo que alcanza a cubrir el salario natural N_0B más la reinversión de los beneficios BC . El punto C no es de equilibrio estático. Los mayores salarios pagados al trabajo tienden a elevar la cantidad de los trabajadores. Se pasa así del punto C al D que dará lugar a una mano de obra N_1 con un producto neto DE . Aquí de nuevo se repite el proceso anteriormente explicado en tanto que sea positiva la cantidad del producto neto que afluye a los capitalistas. Pero tal

²⁴ Cfs. *Economic Dynamics*. Ed. MacMillan, N. York 1962, pág 17 y ss.

proceso alcanza su límite. Justamente al llegar al punto P en el que se intersectan la curva OA y la OL. El volumen total de mano de obra N_p será el máximo que puede mantener la sociedad, que habrá llegado a un equilibrio que, precisamente por su carácter, recibe la denominación de estado estacionario. Dicho límite sólo puede posponerse, pero nunca eliminarse en absoluto y, puede posponerse porque los descubrimientos técnicos faciliten elevaciones positivas en la curva OA, pasando por ejemplo a una posición tal como la OA'.

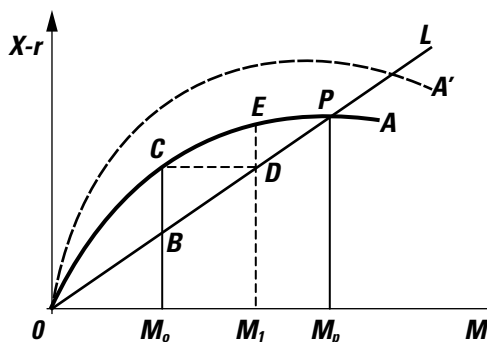


FIG. 1

De este modelo elaborado por David Ricardo se desprenden con claridad, los dos caminos posibles para conseguir el desarrollo económico de un país. El primero consiste en elevar el ahorro. En la medida en la cual sean ciertas las ideas anteriormente expresadas forzar la cuota de ahorro exige impulsar el beneficio. Sostenerlo relativamente respecto de las demás rentas. La segunda manera de lograr una expansión económica es el progreso técnico que, manteniendo constante el valor de la producción social, eleva el volumen de riqueza obtenible. Sin duda que el primer procedimiento es más costoso para la sociedad ya que el aumento de la riqueza a través de la acumulación del capital exige la privación y disminución del consumo que no tienen porque acompañar al segundo procedimiento. Ahora bien, nada nos garantiza el que los descubrimientos técnicos se desarrollen conforme a nuestra voluntad y por lo mismo es indudable que el aumento del ahorro constituirá el único expediente positivo y viable para ordenar el crecimiento de la sociedad.

Es fundamental darse cuenta de que Ricardo no concibe, la existencia de otros obstáculos al crecimiento económico. En una palabra, que antes de llegar al estado estacionario la expansión del producto social será auto-

mática y gradual. Las rentas pagadas en el proceso productivo, salarios, rentas de la tierra y beneficios se supone que se gastan completamente en la compra de mercancías. O bien, si se quiere especificar más se supone que trabajadores y rentistas de la tierra gastan normalmente su retribución en la compra de bienes de consumo mientras que a los capitalistas les corresponde ahorrar. Ahora bien, en la medida en que lo hace reinvierten siempre antes de llegar al estado estacionario. Utilizando los términos corrientes del análisis económico podríamos afirmar que su ahorro planeado iguala a la inversión planeada, no habiendo, en consecuencias, déficit alguno en la demanda efectiva total. La misma afirmación puede traducirse en términos ligeramente diferentes comprobando que antes de llegar al estado estacionario cualquier reinversión de los beneficios reproduciría su propio valor. Como consecuencia cualquier posibilidad de desajustes en la transformación de la producción social en renta se supone inexistente. La discusión de esta hipótesis no se admitió nunca por los ricardianos que la consideraron siempre como una base esencial de su pensamiento apta para describir el comportamiento efectivo del proceso de expansión económica. Pero cabía discutir en torno a lo razonable de tal supuesto en cuyo caso el tope al proceso de desarrollo económico no sólo vendría dado por el límite del estado estacionario, sino por la posibilidad de que los bienes derivados de la inversión efectuada por la clase capitalista no tuviesen demanda en el mercado y desapareciese por esta causa el aliciente a la acumulación. Hacer de esta situación un problema básico de la ciencia económica y financiera sería labor de Malthus. Sentemos, antes de entrar en su estudio, las conclusiones fundamentales a las que se ha llegado tras del análisis del pensamiento de Ricardo: 1.º El proceso de distribución de la renta es en Ricardo el punto de partida para poder explicar el límite del progreso económico. La distribución, por tanto, se contempla a raíz de sus efectos sobre el proceso de expansión. De aquí que, el relieve de la teoría ricardiana de la distribución no resida en explicar, fundamentalmente, como acontece el reparto sino en fijar el límite a las posibilidades de aumento del producto social. 2.º Todo el proceso de crecimiento está construido en torno al concepto del estado estacionario que constituye su límite máximo. La economía del estado estacionario sintetiza la postura de Ricardo frente al problema del desarrollo. 3.º Las variables que se combinan para explicar este proceso de crecimiento son la acumulación del capital, la población, el progreso técnico y la retribución relativa de capitalistas, trabajadores y terratenientes.

4. LA TEORÍA DE LA DEMANDA EFECTIVA DE MALTHUS

Como en los restantes economistas clásicos las ideas fundamentales de Malthus tienen su arraigo en el campo de la teoría del valor. Y como Ricardo, Malthus partió, a este respecto, de Smith. Pero lo hizo apoyándose en diferente punto que el elegido por Ricardo. Este no podía ser otro que el concepto de trabajo «ordenado» de Smith al cual ya se ha hecho referencia. Malthus admite la existencia de dos conceptos de valor de un bien, el valor «extrínseco» y el valor «intrínseco»²⁵. El primero representa el poder general de compra de un artículo sobre todos los demás. Coincide con el concepto conocido y generalmente empleado de valor en cambio. Las causas que contribuyen a fijar su cuantía son diversas: ante todo la demanda y el coste de producción del bien considerado, pero en segundo término todas las fuerzas restantes que determinan el equilibrio económico general. La dificultad de medir este valor de un lado y, de otro, la imposibilidad de que con él tengamos una apreciación del bienestar económico de la sociedad llevan a Malthus hacia el concepto de valor «intrínseco». Es aquí donde juega un fundamental papel la «intensidad de la demanda», pues es esta la que permite apreciar el valor «intrínseco» de un bien. Cualquier artículo, en efecto, tendrá, para un sujeto el valor que se desprende del sacrificio que se halle dispuesto a realizar por él; este sacrificio puede estimarse en términos de la desutilidad o pena que cause el trabajo preciso para adquirirlo. Aquí de nuevo Malthus enlaza con Smith al suponer constante para todos los sujetos la desutilidad de realizar una unidad de trabajo. En consecuencia, la intensidad de la demanda determinante del valor «intrínseco» de un bien cualquiera ha de apreciarse por la cantidad de trabajo que una persona estaría dispuesta a entregar por él. Este enfoque resalta como causa determinante del valor de la estimación individual, los deseos personales, reposando en el bienestar derivado de los sujetos el módulo para calcular el valor de los bienes. Por lo tanto, los recursos productivos de la sociedad no se transforman automáticamente en bienestar económico; el grado en el que lo realicen dependerá del valor «intrínseco», es decir, de la relación de cambio entre el conjunto de bienes producidos y el trabajo que aquellos pueden «ordenar». O lo que es lo mismo la transformación del producto social en renta subjetiva está determinada por el valor «intrínseco».

Partiendo de este concepto fácilmente se comprende el papel que el mismo ha de jugar en el pensamiento de Malthus frente a los de Ricardo y Smith. Estos dos últimos autores terminaron por emplear la misma unidad de medida

²⁵ *Principios... op. cit.* págs. 48 y ss.

para apreciar el valor de los bienes: el trabajo «incorporado» a ellos. Smith diferenció, según se ha expuesto, las dos estimaciones posibles –el «incorporado» y el trabajo «ordenado»– pero admitió como hipótesis, que un bien siempre procura demanda, al menos, la cantidad de trabajo incorporado a él. Ricardo aún exageró más este enfoque al utilizar el trabajo «incorporado» como única medida del valor de los bienes. Y, por todo ello, ni Smith ni Ricardo admitieron la posibilidad de que el trabajo «ordenado» por cualquier artículo pudiese ser menor que el «incorporado» al mismo. Naturalmente que el problema se iba a plantear por Malthus a raíz de su teoría del valor. Porque un bien cualquiera puede producirse si hay una inversión que lo financie. Y el desarrollo de la producción, depende evidentemente de la existencia de un ahorro apto para invertirse después. Pero es lo cierto que el artículo o artículos, una vez producidos deben venderse para reembolsar su coste y el ritmo al que lo hagan no depende ya de la producción, sino del grado en el cual haya demanda –intensidad de demanda– para ellos que exige que los sujetos que integran la sociedad que estén dispuestos a sacrificar lo que ha costado su producción para lo que la utilidad del artículo habrá de igualar a la desutilidad o fatiga causada por la prestación del trabajo preciso para la obtención del bien. Si este tuviese menor utilidad que la desutilidad que causa el trabajo por él exigido no se demandará en el mercado. A este fin se precisa una distribución de la capacidad de compra de tal naturaleza que pueda realizarse la igualdad de referencia.

De esta construcción arranca la controversia de más relieve –con trascendentes repercusiones financieras– habida en el clasicismo. La controversia de la superproducción general y la validez de la ley de Say. De la aproximación de Smith y Ricardo al problema económico de una sociedad se desprende que no existe más que un obstáculo: el del estado estacionario, tope de la expansión económica. Hasta llegar a él, la vida económica de la sociedad discurre y se desarrolla normalmente. La inversión de los fondos ahorrados posibilita un crecimiento que reproduce siempre no sólo su cuantía sino un producto neto positivo, si bien decreciente en el grado en el que nos aproximamos a la situación del estado estacionario. Esto es, que toda producción crea su propia demanda y los términos últimos de comparación del intercambio son bienes contra bienes siendo imposible la situación de superproducción general. Malthus rompe este esquema, y señala a corto plazo los límites posibles del crecimiento material que se hallan en el hecho de que el trabajo «incorporado» al producto social no puede ser «ordenado». Naturalmente esto tiene que ocurrir por la estimación subjetiva y la suerte de como se reparte la producción transformándose en rentas individuales. El problema económico se habría planteado

así por Smith y Ricardo de espaldas a la realidad económico-social a corto plazo y sus conclusiones serían parciales y su enfoque equivocado, ya que, si el ahorro de la sociedad se llevase más allá del límite exigido por la conservación del valor intrínseco se produciría una minoración en las ganancias de la sociedad. El nivel de ocupación, ante el fracaso en el mercado del volumen de producción ofrecido, tendería a descender justamente en aquel límite que lo hacía el valor del trabajo «ordenado» respecto del «incorporado». La sincronización entre producto social y gasto nacional –vital para un desarrollo armónico– lleva a atender al trabajo «ordenado» como medida ideal del valor de los bienes, pues, es la que permite juzgar de la mejor manera el futuro económico de una sociedad.

No es tan sólo esta la crítica que se contiene en la obra de Malthus a las ideas de Ricardo y Smith. También se critica la flexibilidad con la que aquellos suponen que opera el desarrollo²⁶. Un aumento del fondo de salarios –por encima del natural– se acompaña siempre del crecimiento demográfico. El mecanismo está lejos de funcionar con tal flexibilidad. Más bien, la acumulación de capital tropezará siempre con el natural límite de la ocupación absoluta de las horas de trabajo disponibles que frenarán el ritmo de expansión.

En conclusión, fue obra de Malthus poner de relieve que no era adecuado considerar tan sólo el proceso productivo y sus factores como determinantes exclusivos del desarrollo social. Nada garantiza la existencia de un mecanismo automático que ajuste por sí mismo las capacidades de consumo y producción. No preocupándose por esta igualdad antes o después habrá de caerse en la trampa de la superproducción general freno insuperable de la expansión. Para atender a su regulación efectiva es preciso, fijarse en el nexo entre ahorro e inversión en el que juegan un papel decisivo los gustos individuales y la transformación de la producción social en renta. Por otra parte, es necesario señalar las rigideces con las que trabaja el «modelo» ricardiano que traducirán su influencia sobre el ritmo del desarrollo.

5. LA TEORÍA ECONÓMICA DE STUART MILL Y BENTHAM

Las dos posiciones frente al problema económico, representadas por Ricardo y Malthus, había de manifestar la lógica incompatibilidad que se desprende en su apreciación de la urgencia sobre los problemas de ordenación política

²⁶ *Principios... op. cit.* págs. 274 y ss.

de una sociedad. Por que, de ser ciertos los argumentos de Malthus, es evidente que una política de estabilización ha de ocupar, a corto plazo, un lugar preeminente en las preocupaciones sociales. Por lo mismo, el enfoque ricardiano hacía el estado estacionario carecería de la urgencia y el interés con los que la subrayó su autor.

La polémica, en efecto, existió y el triunfo, como es bien sabido y tanto ha lamentado J.M. Keynes en nuestro tiempo, correspondió a los seguidores de Ricardo. Hasta tal extremo es esto cierto que la investigación histórica de Cairncross no ha encontrado elemento subjetivo alguno en los escritos económicos posteriores a Malthus y anteriores al marginalismo. Es esta misma despreocupación por la estabilización de la demanda la que resplandece, a través incluso de la propia división de la obra, en *Los Principios de Economía Política*²⁷ de John Stuart Mill.

Quien examine la obra de Mill se encuentra con la tradicional división de la ciencia económica en producción y distribución y cambio. El orden no es obra del azar. El libro I arranca de la producción mostrando al lector la idea básica contenida en el pensamiento ricardiano, a saber: que la cuantía del producto nacional se determina por la técnica y las existencias disponibles de factores. El mercado es algo ajeno a la corriente de producción, al volumen de salida de las empresas. Esta aproximación se confirma cuando entran en escena la distribución y el cambio, pues quedan reducidos al simple papel de parcelar la cuantía total del producto entre los individuos que integran la sociedad. La validez universal de las leyes de producción no se encuentra afectada, esencialmente, por los procesos subsiguientes de distribución y cambio.

Incluso la propia teoría del ahorro de Mill, tomada de Rae²⁸ que le impulsaba hacia una perspectiva subjetiva del proceso económico, es pronto desvirtuada por Stuart Mill. Pues más bien en su opinión es el exceso de producción sobre las necesidades físicas de los productores el que contribuye –al menos parcialmente– a determinar cual sea el valor de la propensión al ahorro de la colectividad. La existencia de cualquier limitación al desarrollo físico de proceso de producción, de cualquier limitación subjetiva, inter-

²⁷ Citaré por la versión castellana de T. ORTÍZ revisada por C. LARA y editada por F. de Cultura Económica, México B. Aires, 1951.

²⁸ Esta influencia ha sido destacada por todos los glosadores del pensamiento económico. Sobre la interpretación del texto *vid. MYINT op. cit.* pág. 10.

preta un papel molesto en el pensamiento de Mill, y, en consecuencia, tiende rápidamente a infraestimarse por la mayor resonancia y relieve de las condiciones objetivas de producción. Siendo esto así, no es extraño que el concepto fundamental, que determina a largo plazo las perspectivas de crecimiento y, por lo tanto, considera de la manera más adecuada el bienestar de la sociedad, no es precisamente el concepto del producto social o renta anual, sino más bien, la cuantía total de la riqueza, el fondo de bienes que la sociedad posee como patrimonio. Ya que, en efecto, de él se seguirá, a través del empleo de una técnica determinada, mayor o menor magnitud del producto total. Es de aquí, de donde arranca la idea de los estadísticos del siglo XIX a estimar, como aproximación al potencial económico de un pueblo, no la renta, sino el volumen de riqueza y a generalizar estos cálculos para establecer comparaciones internacionales. La preocupación por este colectivo de Giffen prueba la armonía de la estadística con la teoría económica de su tiempo, así como de todas, o al menos la mayoría, de las estimaciones primarias del potencial económico nacional que han arrancado fundamentalmente de la apreciación de la riqueza.

De este análisis se desprende que la ciencia financiera con la que Mill nos enfrenta ha de ser fundamentalmente una ciencia creada frente a las necesidades del desarrollo económico y la prevención del estado estacionario, más bien que preocupada por la otra insuficiencia destacada por el pensamiento mathusiano del orden competitivo: la estabilidad de la demanda efectiva al nivel de la utilización plena de los recursos.

Pero lo anterior, con ser cierto, no es todo el pensamiento de Mill. En este hay otros rasgos fundamentales que no aparecen en los restantes escritores clásicos. Como ha destacado Ashley²⁹ en su introducción a la edición definitiva de los *Principios de Economía Política* de Mill su característica fundamental fue la de ser un hombre con gran amplitud de espíritu, incapaz, por tanto, de servir a una sola línea de pensamiento y más bien preocupado por trazar comunicaciones y puentes entre las distintas concepciones de la vida social y económica que dominaron su tiempo. Y, por ello, no puede afirmarse que el concepto de óptimo económico, al que responden los restantes pensadores clásicos, y la línea de filosofía social en la que dicho óptimo se halla, sean los mismos en Stuart Mill que en sus predecesores. Mas bien es cierto, como ha puntualizado Lionel Robbins, que Mill llegó a una posi-

²⁹ Vid. edición citada de los *Principios...* págs. 7 y ss.

ción en la que de hecho «se implicaban una pluralidad de criterios últimos»³⁰. Explorar en ellos ha sido una tarea que, en mi opinión, ha realizado con gran acierto Ashley. Sin duda, que el punto fundamental de arranque de Stuart Mill, y que jamás pudo ser borrado de su vida, deriva de la enseñanza de los principios del clasicismo en los que fue instruido por la implacable y severa educación de su padre. Sin embargo, no fue la única que formó su pensamiento. Mill nos ha contado, en su *Autobiografía*³¹, la crisis por la que pasó a partir de 1826. Esta crisis estuvo esencialmente motivada por el conocimiento de otros sistemas filosóficos distintos al que impregna el clasicismo y tuvo varias fases diferentes. La primera en la que el pensamiento de Coleridge varió bastante su mentalidad en especial a través de las conversaciones y controversias con los seguidores de este Frederick Maurice y John Sterling. El mismo Mill confiesa que dichas opiniones le ayudaron «a construir un nuevo edificio del pensamiento». Pero esta no fue sino la primera muestra de la amplitud del espíritu de John Stuart Mill al que se ha referido Ashley. La segunda influencia provendría de Comte. El sistema de filosofía positiva de Comte realmente impresionó su espíritu. El afán de constituir una nueva ciencia positiva que abarcase a todas las acciones de la sociedad le parecía una meta precisa de progreso científico. Sin embargo, es lo cierto que difícilmente podría abandonar la huella profunda que en su formación dejara el conocimiento del sistema de la economía clásica. Su correspondencia con Comte prueba claramente su convicción del desconocimiento general del que los sociólogos tienen hacia el campo de la economía política y la necesidad de construir, dentro de la ciencia general de la sociedad, delineada por Comte, ciencias departamentales como, por ejemplo, la economía política, que arraigasen su justificación en la naturaleza peculiar y característica de sus relaciones de causalidad³². Pero, por otra parte, en su afán de enlazar la ciencia de la economía política con la ciencia de la sociedad en general, Mill ensayó la edificación de una nueva ciencia –la Etiología– cuyo sentido y objeto residiría en estudiar la influencia de las peculiaridades nacionales del carácter sobre las relaciones económicas. El abandono de este proyecto no dejó, sin embargo, de traducir los efectos de su proyección en los *Principios de Economía Política*. En particular al subrayar las relaciones de competencia y costumbre. Las acciones humanas en la sociedad moderna no sólo se hallan gobernadas por la primera sino por la segunda, y, por tanto, debe atri-

³⁰ Cfs. *The Theory of...* op. cit. pág. 186.

³¹ Versión castellana de J. UÑA, Ed. Espasa-Calpe. Colección Universal, Madrid 1921, págs. 129 y ss.

³² Cfs. prólogo de ASHELY, ed. cit. pág. 15.

buirse al principio competitivo una preponderancia limitada. La influencia de Comte se manifiesta, de otro lado, no sólo en este carácter limitativo de la veracidad de las proposiciones de la economía política, sino en la división de la estática y la dinámica social que Mill intentó llevar a su sistema de ciencia económica.

Finalmente, la última influencia subrayada por Ashley es quizás la más importante para el problema que ahora ha de ocuparnos. Se trata de la relación e influencia mantenida durante la mayor parte de su vida por Mill y Harriet Taylor³³. El mismo señala la huella que ejerció en su pensamiento: la de subrayarle que frente al carácter de verdades físicas de las que participan las leyes y condiciones que gobiernan la producción de la riqueza, por el contrario, las leyes de distribución y cambio dependen fundamentalmente del sistema reinante de organización económica y no son como las leyes de producción de carácter inmutable, sino que sobre ellas puede ejercerse una influencia gradual que dé lugar, a una variación de las mismas. Esta consideración explica la actitud de Mill hacia el orden de competencia. No fue como para los restantes economistas clásicos una situación a la que inevitablemente tendía que caminar la sociedad o de la que no debería separarse. Es decir, un sistema de organización económica de valor perenne. Por el contrario, como ha afirmado Schumpeter, Mill creyó que el orden de competencia no podría prevalecer. De aquí arranca la postura de Mill frente al socialismo, así como muchas de sus actitudes, con fundamentales repercusiones financieras, frente al orden social más apropiado contemplado desde la perspectiva, no sólo de la eficacia en la producción, sino desde la justicia de su funcionamiento. Fue esta situación la que, como veremos, llevó a Mill hacia el reducto de la distribución formal impositiva cultivada por él con más intensidad que por los restantes autores clásicos.

Por lo tanto, el concepto de óptimo económico que subyace en el pensamiento financiero de Mill es un concepto peculiar dentro del pensamiento clásico, en parte, pero, en parte es, asimismo, fiel al modelo elaborado por Ricardo. Y ello explica que los problemas de la Hacienda Pública se resuelvan con un criterio que participa de ambas aproximaciones y que otorgan, dentro del clasicismo económico, una individualidad innegable a Stuart Mill convirtiéndole en un reformador social de distinta naturaleza a la que lo fueron los restantes economistas clásicos.

³³ Una investigación detallada de este capítulo de la historia del pensamiento económico se encuentra en HAYEK: *John Stuart Mill and Harriet Taylor* Ed. The University of Chicago Press, 1951.

6. HACIA UNA INTERPRETACIÓN ADECUADA DEL CLASICISMO FINANCIERO

Las consideraciones anteriores ayudan a comprender los motivos racionales y últimos sobre los que reposa la actividad financiera del Estado. Porque innegablemente el papel que desempeña el Estado, dentro del orden de competencia acuñado por el clasicismo está muy lejos de ser el inexistente o negativo que han popularizado algunas versiones de sus escritos. Se ha creado así un mito popular, como ha afirmado Robbins³⁴ que informa la opinión pública y que cree fundamentalmente que los clásicos pensaron siempre en términos de una condenación absoluta de la acción esta tal. Siendo nuestro objeto el análisis de la actividad financiera del Estado dentro del clasicismo, fácilmente se comprende el interés que ha de poseer el situar como labor previa e indispensable la teoría general sobre la actividad del Estado. Nuestro punto de partida no puede ser otro, que el examinar la fundamentación de la arraigada creencia en torno al abstencionismo obligado del Estado.

Para comprender adecuadamente la posición de los economistas clásicos frente a los problemas de política económica, hay que comenzar, ha afirmado el profesor Robbins³⁵, por distinguir dos variantes diversas en cuanto al fundamento último del orden de competencia. La organización libre del mercado como principio informador de la vida económica tiene evidentemente dos derivaciones distintas que arrancan del orden natural concebido como preexistente al orden real y del utilitarismo. Fueron los fisiócratas los que extendieron la primera concepción buscando acomodar el orden profesado por la sociedad a un orden natural que brotaría espontáneamente si el Estado se abstenía de cualquier intervención arbitraria. Es esta concepción, la que resplandece, por ejemplo, en el célebre diálogo tan frecuentemente citado, entre Mercier de la Rivière y Catalina de Rusia³⁶. Esta concepción del orden natural pasa asimis-

³⁴ Cfs. *The Theory...* op. cit. pág. 34.

³⁵ Cfs. *The Theory...* op. cit. págs. 35 y ss.

³⁶ El diálogo ha sido narrado por Thiebaut. Su contenido fue:

- Catalina: Señor, ¿podría decirme cuál es el mejor modo de gobernar un Estado?
- Mercier: Sólo hay uno, señora. Ser justo, esto es promulgar la Constitución y observar las leyes.
- Catalina: Pero, ¿sobre qué bases han de promulgarse las leyes?
- Mercier: Sobre una sola: la naturaleza de las cosas y los hombres.
- Catalina: Bien, ¿pero si uno desea hacer estas leyes qué reglas habrá que observar?
- Mercier: Señora, dar leyes es privilegio de Dios. ¿Cómo puede un hombre aventurarse en esta tarea?
- Catalina: Según Vd. entonces, ¿a qué se limita la Ciencia del gobierno?
- Mercier: A observar las leyes que Dios ha puesto a la sociedad humana desde la creación. Ir más allá sería un gran error y una empresa descabellada.
- Catalina: Gracias. Ha sido un gran placer hablar con Vd.

mo a algunos economistas posteriores y fundamentalmente a Bastiat. Pero los economistas clásicos sostuvieron una actitud distinta. Creyeron que el orden óptimo para organizar la convivencia colectiva debería ser el orden de competencia, pero la razón fundamental por la cual defendieron a éste era una razón netamente utilitaria. Como ha afirmado Robbins: «El criterio de los economistas clásicos ingleses para juzgar cualquier política consiste en analizar su efecto sobre la felicidad humana. Todas las acciones, todas las leyes y las instituciones han de pasar por esta prueba. Y si sus consecuencias son tales que promueven una mayor felicidad (o bien eliminan ciertas desgracias) que otras, acciones, leyes o instituciones concebibles deben ser consideradas como buenas y malas en caso contrario»³⁷. Por esta razón ha de considerarse como un rasgo común a todos los escritores clásicos, el de juzgar el orden de competencia a través de sus efectos esperados y, probado que éstos sean los deseables, adaptar la actividad del Estado a aquellos fallos manifestados en orden a alcanzar la felicidad humana por el sistema competitivo. Este sistema de filosofía social que tiene como protagonista a Bentham esparce su influencia mucho más allá de su círculo inmediato pues, todos los economistas clásicos participaron en cierta medida de la directriz fundamental de su pensamiento. Incluso Smith que profesaba una filosofía moral en disparidad a la corriente de Bentham y que aparece explícita en su obra *Theory of Moral Sentiments* emplea con reiteración como único contraste del orden económico aconsejado en *La riqueza de las Naciones* argumentos de profunda raíz utilitaria.

La diferencia de esta aproximación al orden competitivo, con respecto a la escuela del derecho natural, es bien clara pues mientras ambas convienen en un punto común —el ataque al sistema de intervención del mercantilismo— manifiestan dos concepciones de la organización social diferentes. El clasicismo económico niega la existencia «a priori» de un orden simple y natural de las cosas, justamente la base sobre la cual se construye toda la concepción del derecho natural. La organización social ha de ser trabajada por la colectividad para lograr el óptimo de felicidad posible, piensa el clasicismo económico mientras reafirma que la natural implantación del derecho, orden y leyes emanan de la naturaleza siendo el hombre el elemento que tiende a confundirlas, será el argumento fundamental del naturalismo.

Esta especie de individualismo extremo, de naturalismo absoluto no fue profesado por los economistas clásicos.

Vid. ROBBINS: *The Theory of...* op. cit. págs. 36 y ss

³⁷ Cfs. *The Theory of...* op. cit. pág. 41.

Ahora bien, para situar completamente a los economistas clásicos no basta con diferenciar su profesado orden de competencia arraigándolo en el utilitarismo. Es preciso optar por las interpretaciones que de éste se han dado, Ya que según ha afirmado Streeten³⁸ caben dos interpretaciones de ésta: la individualista y la autoritaria. En cuanto estas categorías se enuncian es fácil comprender que los economistas clásicos profesaron un individualismo utilitario. El principio de mayor felicidad que ellos deseaban era el principio de felicidad individual. Ahora bien, el desarrollo de la convivencia económico social basada en la norma individualista exige algunas condiciones previas y resulta tener unos efectos concretos.

Lo primero que ha de indicarse es que el utilitarismo individualista no significa la negación de la existencia de necesidades comunes. La utilidad total gozada por los individuos, a través de la acción social concertada se considera desde luego como algo real y existente en los escritos clásicos.

En segundo término, es evidente que un desarrollo limitado e insuficiente de los individuos puede poner en peligro, la eficacia del orden organizado bajo el principio de utilitarismo individualista. Y, por tanto, no es extraño encontrar en los economistas clásicos limitaciones a la generalidad de la libertad como forma de convivencia. La defensa de un paternalismo se apoya precisamente en este insuficiente desarrollo de las capacidades individuales, pero los clásicos lo limitaron siempre, a situaciones excepcionales proclamando al liberalismo individualista como la forma general y conveniente de plantear la convivencia colectiva.

Los efectos concretos del orden individualista aparecen al considerar a este no como un fin de la convivencia sino como un medio de la organización social. Esto es, los efectos beneficiosos que esperan cosecharse de la implantación del liberalismo derivan de la forma en la cual este opera como un medio dentro del orden económico, o lo que es lo mismo, de lo que espera conseguirse respecto de los objetivos económicos-sociales de la libre acción del individuo. Y como hemos visto que, aún dentro de una conformidad general de sentido, existen diferencias de grado respecto del orden competitivo como medio eficiente de organización económica, ha de esperarse que aquella coincidencia y estas disparidades se reflejen en la consideración científica de la actividad financiera. Así es, en efecto, pero examinemos este extremo más detalladamente.

³⁸ Cfs. «Keynes and the classical tradition» ensayo incluido en *Post-Keynesian Económica* Ed. por K. KURIHARA y publicado por Allen, Londres 1955, págs. 345 y ss.

7. LA REPERCUSIÓN DE LA TEORÍA DE A. SMITH EN EL ENFOQUE DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA

El enfoque del problema financiero por Adam Smith deriva fundamentalmente del modelo de desarrollo económico por él elaborado y de la consideración que dentro del mismo ocupan los gastos del Estado. Según se ha expuesto Smith pensaba que el orden de competencia y la acumulación del capital eran los dos requisitos indispensables del desarrollo económico. Y que, en orden a la expansión, el aumento del capital de la sociedad era un requisito previo al desarrollo del mercado. Tutelar la acumulación del capital de la sociedad resultó la preocupación de más relieve de Smith. Y sobre ella infería como determinante sustancial la división del gasto colectivo en productivo e improductivo. Smith considero –al menos explícitamente– que el gasto público tiene el carácter de un consumo improductivo. Sabemos, en virtud de la interpretación correcta dada a este término, que ello no quiere significar otra cosa, sino que el incremento en el gasto no supone acumulación de capital. Este razonamiento no puede tener más que una última implicación: la limitación de los gastos del Estado a aquel conjunto de servicios que resultan ser necesarios a la utilidad individual, aunque improductivos para el desarrollo económico.

Para mostrar esta preocupación básica por contener la actividad del Estado en la esfera de aquellos consumos inevitables Smith acudió a un expediente utilizado ya en la literatura financiera: el de relatar concretamente esas actividades improductivas, pero necesarias, en las que el Estado debía concretar su acción financiera. El precedente de la relación de Smith ha sido exhumado por dos veces en la historia del pensamiento económico. Fue, en primer lugar, un economista clásico –McCulloch– quien alabó las virtudes del «Treatise of taxes and contributions» de Sir William Petty como «uno de los más notables entre los primeros opúsculos de la Economía Política»³⁹. Posteriormente, en fechas cercanas, Baumol, al tratar de fundamentar racionalmente el proceder del Estado, ha vuelto a referirse a la obra de Petty como el punto de arranque de los análisis científicos de la actividad financiera. En el ensayo citado Petty comenzaba ofreciendo una relación de las funciones públicas para las que estaba justificada la realización de un gasto. Incluía Petty las funciones militares, la administración de justicia, la educación religiosa y civil, el cuidado de los

³⁹ Cfs. BAUMEL: *Welfare Economics and the theory of the State*. Ed. The London School of Economic, 1952, pág. 143.

pobres, incapacitados y parados y la construcción y conservación de carreteras, puentes, ríos navegables, acueductos, puertos y otros elementos que procuren bienestar general. Todos estos extremos son glosados por Petty brevemente, justificando la razón por la cual se hallan en la lista de obligaciones atendibles. Cerrada la misma Petty piensa que quizá puedan existir otras funciones con derecho a reclamar una actividad financiera, pero que, sin duda, las señaladas son las principales y desde luego las más precisas entre las que realizan los Estados contemporáneos. Esta limitación desapareció de la relación elaborada por Smith, que la antepuso la justificación racional del orden de competencia que, cerró probablemente, la indeterminación en que Petty había dejado el problema. Es así, como hay que entender el célebre pasaje de *La Riqueza de las Naciones*:

«Por consiguiente, al quedar apartados todos los sistemas, lo mismo los que otorgan preferencias que los que imponen restricciones, se establece de una manera espontánea el sistema claro y sencillo de la libertad natural. Se deja a todos, mientras no violen las leyes de la justicia, en libertad perfecta para buscar la consecución de sus propios intereses a su propia manera y entrar con su actividad y su capital en competencia con la actividad y el capital de los demás hombres o categorías sociales. El soberano queda completamente exento de toda obligación de tratar de llevar a cabo lo que por fuerza tendrá siempre que estar expuesto a innumerables ideas falsas, para cuya realización adecuada no habrá jamás sabiduría ni conocimientos bastantes, a saber: la obligación de dirigir las actividades de los particulares y de encaminarlas hacia las ocupaciones que más convienen al interés de la sociedad. De acuerdo con este sistema de libertad natural, el soberano sólo tiene que atender a tres obligaciones que son, sin duda, de grandísima importancia, pero que se hallan al alcance y a la comprensión de una inteligencia corriente: primera, la obligación de proteger a la sociedad de la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes; segunda, la obligación de proteger hasta donde eso es posible, a cada uno de sus miembros de la injusticia y de la opresión que puedan recibir de otros miembros de la misma, es decir, la obligación de establecer una exacta administración de la justicia; y tercera, la obligación de realizar y conservar determinadas obras públicas y determinadas instituciones públicas, cuya realización y mantenimiento no pueden ser nunca de interés para un individuo particular o para un pequeño número de individuos, porque el beneficio de las mismas no podría nunca reembolsar de su gasto a ningún individuo particular

o a ningún pequeño grupo de individuos, aunque con frecuencia reembolsan con gran exceso a una gran sociedad»⁴⁰.

Así quedó fijado el primer principio de la Hacienda Clásica al que ha denominado G. Colm⁴¹ dogma del mal necesario o de limitación de los gastos públicos. Quizá el epíteto –mal necesario– no sea del todo afortunado porque no subraya, debidamente, la presencia positiva del Estado reclamada por Smith, y sobre todo, porque oculta el razonamiento implícito en el que descansa toda la argumentación: la validez del modelo de desarrollo previamente elaborado y del cual la conclusión sobre la limitación del gasto es una consecuencia directa.

Este dogma fue profesado por todos los escritores clásicos, con las limitaciones de que luego se hablará en el caso de Malthus, recibiendo una ulterior y cuidada elaboración por Storch y J. B. Say.

La obra de Storch ha sido oscurecida en la historia del pensamiento económico preocupándose de iluminarla de alguna manera Baumol⁴². En esencia su posición está basada en un utilitarismo de la misma naturaleza que el profesado por los economistas clásicos, pero manifestando aquí directamente. Este enfoque justifica la actividad financiera: «La aspiración o finalidad del Estado debe ser tal que produzca ventajas a todos sus ciudadanos, pues si ocurriera todo lo contrario, el Estado sería inútil para una parte de ellos y por lo tanto no tendrían motivos ni obligación moral para sostenerlo». Y no solamente justifica, sino que encauza a la misma a sus límites convenientes. La única relación posible de las actividades del Estado ha de estar gobernada por este principio. Comentando la actitud de Storch en torno a la Hacienda Pública afirmaba Say que si bien, fue Bentham el que fundó la legitimidad de las leyes civiles y penales en su utilidad Storch, al fundar la legitimidad del poder político en el mismo principio de utilidad introdujo una gran innovación. Propuso como base de la ley el principio conocido y fundado sobre un hecho susceptible de comprobación en vez de hacerlo sobre teorías discutidas y vagas como el derecho divino. En este pensamiento resplandece concluyentemente la última raíz utilitaria de la lista ofrecida por Smith, raíz que se ha destacado anteriormente y que Juan Bautista Say reconoce explícita en la obra de Storch.

⁴⁰ *Ed. cit.* pág. 572.

⁴¹ *Cfs. Why the Public Finance?* publicado en *National Tax Journal*, Septiembre 1948, págs. 196 y ss.

⁴² *Cfs. Welfare Economics... op. cit.* págs. 145 y ss.

Say no se contentó con suministrar la teoría general en la que descansaba la actividad financiera del clasicismo, sino que añadió algunas útiles precisiones al concepto de consumo improductivo tal y como éste había sido acuñado por Smith. Estas precisiones hacen referencia a los términos de comparación en todo consumo improductivo. Como antes ha expuesto, este consta de servicios contra bienes, y, por lo tanto, el sacrificio ocasionado por la privación de renta y la utilidad derivada del consumo carecen de un término objetivo de referencia para contrastarlo con el desembolso real. Por otra parte, el consumo público, además de la nota anterior que le caracteriza por ser consumo improductivo, tiene otra propiedad: su concreta realización, ya que, a diferencia del consumo improductivo de carácter privado, se interpone entre el sujeto que lo realiza y los servicios que se adquieren el organismo público. La dificultad, por tanto, de comparar adecuadamente servicios contra desembolso real de bienes, adquiere una mayor relevancia en el consumo improductivo cuando es público, ya que al ordenarse el mismo por la administración, la utilidad posible del consumo improductivo corre el riesgo de volatilizarse en manos del funcionario público. Say no desconoce algo que se ha criticado excesivamente a los autores que profesan la teoría del consumo improductivo: el gasto ulterior del Estado de las cantidades detraídas a los individuos. Por el contrario, sobre este extremo se extiende quizá excesivamente, manifestando que en lo que hay que fijarse es en el incentivo que crea el gasto del Estado y que en opinión de Say no añade un valor neto a la utilidad colectiva total por las características apuntadas⁴³. En conclusión, podemos afirmar que tras la elaboración de Juan Bautista Say se encontraba cristalizada la exposición del dogma de reducción al mínimo de las actividades del Estado. Con él se juzgan los campos tradicionales de interferencia financiera al estilo de Petty y Smith.

Pero fijado el conjunto de servicios públicos en virtud de los principios de la teoría del consumo improductivo, resultaba indispensable el analizar los criterios de distribución de la carga tributaria. Es esta una parte vital de la actividad financiera en la que ni Smith, ni Storch, ni Say fueron tan concluyentes como en profesar la consideración improductiva del consumo del Estado. Con gran acierto ha señalado el gran economista alemán Erwin von Beckerath⁴⁴ que no puede hallarse en Smith una teoría concluyente del reparto de la carga

⁴³ Vid. *Course complete d'Economie Politique pratique*. Ed. Societé Belge de Librairie, Bruselas, 1840, séptima parte, pág. 402 y ss.

⁴⁴ «Die neue Geschichte der Deutschen Finanzwissenschaft (seit 1800)» ensayo publicado en el *Handbuch der Finanzwissenschaft*. Ed. por GERLOFF y NEUINARK y publicado por J.C.B. Mohr, Tübingen, 1952, págs. 416 y ss.

tributaria. La teoría del beneficio que parece informar parte de sus escritos pugna abiertamente con el primero de sus célebres principios impositivos. Y aunque armonice con otras partes de la construcción de *La Riqueza de las Naciones* es lo cierto que en ningún momento puede afirmarse que el total de pagos por impuestos deba dirigirse por el beneficio recibido por cada individuo. Se atiende a éste en muchos casos tal como por ejemplo para gastos locales o provinciales, en parte para el mantenimiento de buenas comunicaciones y prestación del servicio de la enseñanza, en parte también para el mantenimiento de los gastos de administración de justicia, pero, precisamente, en todos estos casos se hacen siempre salvedades del sentido en el cual el principio de la capacidad de pago deba colaborar al sostenimiento de los referidos servicios. Es, pues, evidente que debe llegarse a la conclusión de que la teoría de la distribución formal del impuesto no fue plenamente desarrollada por Smith. Sin embargo, también es cierto que resultaría muy difícil criticar el pensamiento smithiano aun contando con los desarrollos presentes a los que ha llegado la teoría financiera respecto de la distribución formal.

Pero donde se halla la auténtica discusión fundamental de la teoría general del impuesto es en otra vertiente. No podía ser de otra manera, pues como ya hemos expuesto la teoría de la Hacienda de Smith no es sino un complemento obligado al modelo de desarrollo económico contenido en su obra. Siendo la fundamental preocupación la de lograr un aumento en el producto social se comprende fácilmente que la Hacienda debe colaborar en tal sentido de dos maneras distintas: evitando toda interferencia con el óptimo logrado por la libre competencia, principio que podemos llamar de neutralidad, siguiendo a Colm⁴⁵, y de otra parte, evitando a toda costa que la acción financiera del Estado frene el otro motor impulsor del desarrollo material, la acumulación del capital, finalidad que se logra mediante la admisión del dogma del equilibrio presupuestario.

El dogma de la neutralidad fue esencialmente desarrollado por Smith en su regla IV que debía guiar el establecimiento de cualquier impuesto: «Todo gravamen debe estar ideado de tal manera que extraiga de, o impida, que entre en los bolsillos de la población la menor cantidad posible por encima de la que ingresa en el Tesoro público del Estado»⁴⁶. De varias formas pueden violar los impuestos este axioma fundamental: 1.º Siendo un obstáculo que destruya los incentivos hacia el desarrollo; 2.º Drenando fondos que hubiesen sido destina-

⁴⁵ Vid. *Why the Public Finance?* op. cit. págs. 196 y ss.

⁴⁶ Vid. *La Riqueza...* op. cit. pág. 685.

dos a la acumulación del capital; 3.º Estableciendo presiones de carácter indirecto y 4.º Por la antieconomicidad de su administración. El análisis concreto de cada figura tributaria de las recogidas en *La Riqueza de las Naciones* tiene lugar justamente, por el principio de neutralidad al que se atiende, más bien que a las reglas de la certeza, comodidad y justicia que resultan de secundaria importancia, en la elección de las figuras tributarias más convenientes.

Repasando los distintos impuestos llega Smith a la conclusión de que la renta de la tierra constituye el gravamen más concorde con la línea de fomento de la expansión económica, que de be presidir las decisiones fiscales: «Las rentas de solares y la renta ordinaria de la tierra, en muchos casos, se disfrutan sin que el propietario preste ningún cuidado ni atención. Aunque se le quitase una parte de tal ingreso, a fin de sufragar los gastos del Estado, no se desestimularía con ello ninguna clase de actividad. El producto anual de la tierra y del trabajo de la sociedad, es decir, la riqueza real y la renta del gran conjunto de la población, podrían ser los mismos antes que después de un impuesto de esa clase. Las rentas de solar y la renta ordinaria de la tierra, son quizás, los ingresos que mejor pueden soportar que se cargue sobre ellos un impuesto especial.»

Por la misma razón que ha presidido la elección del gravamen sobre la renta de la tierra como el más armónico con el proceso de crecimiento, se condenan, terminantemente, los impuestos que recaen sobre los beneficios o rentas que proceden del capital. En Smith juega, según ya antes se ha dicho, la inversión el papel de intérprete del proceso de expansión económica y el beneficio como retribución normal del capital: «... es indispensable que se reciba porque de lo contrario los capitalistas mirando por su propio interés no lo seguirían empleando»⁴⁷. Porque no sólo cabe que se traspase el mismo hacia el consumo improductivo, sino que se retire del país con lo cual «un impuesto que tendiese a ahuyentar el capital de un determinado país secaría la fuente en su renta tanto para el soberano como para la sociedad»⁴⁹. Por esta causa, Smith recomienda como inferencia obligada del principio de neutralidad que la imposición sobre los beneficios del capital revista «una moderación extremada para que todo individuo se encuentre gravado en una cantidad tan por bajo de su renta real que no dé mucha importancia al impuesto»⁵⁰.

⁴⁷ *La Riqueza... op. cit.* pág. 700.

⁴⁸ *La Riqueza... op. cit.* pág. 703.

⁴⁹ *La Riqueza... op. cit.* pág. 705.

⁵⁰ *La Riqueza... op. cit.* pág. 705.

No solo se condena el impuesto que recae sobre los beneficios del capital, sino, asimismo, aquél que tiende a gravar la transferencia de éste. Los impuestos sobre la transmisión de la propiedad del capital en el sentir de Smith «tenden a disminuir los fondos destinados al sustento de la mano de obra productiva, en cuanto disminuyen el valor principal de dichos bienes. Todos ellos son más o menos antiahorrativos, pues incrementan las rentas del soberano aplicándose, generalmente, a sostener el trabajo improductivo y menoscabando el capital de la población que solo sustenta trabajadores productivos»⁵¹.

Estudia, en la misma línea de razonamiento, Smith a continuación el impuesto sobre los salarios de la mano de obra. Dado el nivel de subsistencia al que se encuentra sometido éste un impuesto que recaiga sobre el mismo elevará el salario y por lo tanto disminuirá las posibilidades de expansión ya que este alza de salario se traducirá en una menor demanda de la mano de obra. Por ello opina Smith: «El decrecimiento en las actividades y en las ocupaciones para los pobres y la disminución del producto anual de la tierra y del trabajo del país han sido generalmente una consecuencia del establecimiento de tales impuestos»⁵².

Finalmente, Smith examina los impuestos que recaen sobre el consumo y el impuesto de capitación. Estos últimos son criticados por Smith en la parte en que se cobran a las categorías inferiores del pueblo por transformarse prácticamente en impuestos directos sobre los salarios del trabajo con los inconvenientes de los mismos que ya se han relatado, y por otra parte, el principio de justicia se aviene muy mal con ellos. Con más extensión se analiza lo referente a la imposición sobre el consumo. Aquí Smith diferencia claramente dos tipos diferentes, de gravámenes: los que recaen sobre el consumo exterior de los bienes y los que gravan el consumo interno de los mismos. La condena terminante de los primeros es una de las partes más conocidas de la obra smithiana por cuanto fue la más difundida en la Inglaterra y en la Europa de su tiempo en la empresa de implantar un régimen general de libre comercio⁵³. En consecuencia, no se insistirá sobre este extremo por ser excesivamente conocido. Menos generalizado se halla el conocimiento de las ideas de Smith sobre el consumo interior de bienes. Smith los divide los distintos artículos en dos grandes categorías: de necesidad o de lujo. Su afán inicial se centra en deslindar claramente ambos grupos. Por necesidad entiende Smith «las cosas que son

⁵¹ *La Riqueza... op. cit.* pág. 716.

⁵² *La Riqueza... op. cit.* pág. 719.

⁵³ Vid. a este respecto una exposición histórica en M. SEBASTIÁN: *El fracaso del intento de una economía cosmopolita* Sociedad de Estudios Europeos, Madrid, 1951.

indispensablemente necesarias para sustentar la vida y todas aquellas que las costumbres del país hacen indecoroso que carezcan de ellas las personas de respeto, incluso las de más humilde condición»⁵⁴. Las restantes son las que pueden considerarse como artículos de lujo: «Todo lo demás lo llamo lujos sin que con esta palabra quiera yo censurar en lo mínimo el uso moderado de ellos»⁵⁵.

Establecida esta distinción Smith pasa a condenar terminantemente los impuestos que gravan los artículos necesarios. La razón es obvia: los salarios del trabajo se hallan regulados en todo lugar por la demanda del mismo y por el precio medio de los artículos necesarios para la subsistencia. Elevar el precio de los artículos, a través de la imposición de mano de obra con todos los efectos secundarios y desagradables de esta elevación. Por el contrario, los impuestos que recaen sobre los artículos de lujo no tienen tales efectos, «ni siquiera advierte Smith los que recaen sobre los consumidos por los pobres»⁵⁶.

La razón es que no elevan los salarios y «actúan entre los trabajadores pobres y sobrios a la manera de las antiguas leyes suntuarias inclinándoles a la moderación y haciéndoles abstenerse por completo de cosas superfluas, que no pueden permitirse ya sin sacrificio. Como consecuencia de esta obligada frugalidad, su capacidad para mantener a sus familias no disminuye, sino que es incluso frecuente que aumente gracias al impuesto pues los trabajadores pobres y sobrios, son los que, por regla general, crían las familias más numerosas y los que abastecen principalmente la demanda de mano productiva»⁵⁷. Sin embargo, estos impuestos a pesar de ser tan favorables al crecimiento económico no lo son tanto a la eficacia recaudatoria, ya que el consumo de dichos artículos no está tan generalizado como el de los necesarios y, en consecuencia, no puede esperarse una cifra sustanciosa de recaudación de su establecimiento. Por esto Smith busca la posibilidad de gravámenes sobre el consumo que recayendo sobre artículos de muy extendida demanda sean, sin embargo, artículos necesitados por una gran parte de la población y que no pueden considerarse como estrictamente necesarios. Pero tras de analizar detenidamente la exposición de Smith apenas si puede encontrarse algo más que una condena de distintas

⁵⁴ *La Riqueza... op. cit.* pág. 723.

⁵⁵ *La Riqueza... op. cit.* pág. 724.

⁵⁶ *La Riqueza... op. cit.* pág. 724.

⁵⁷ *La Riqueza... op. cit.* pág. 725.

figuras impositivas. Smith tropezó aquí con la eterna dificultad de estructurar una imposición eficaz y justa que recayese sobre el consumo.

La tercera idea sobre la que está articulada la Hacienda smithiana es el llamado dogma del equilibrio presupuestario anual. Su pensamiento, a este respecto, se expone fundamentalmente, por Smith en el capítulo III del libro V bajo el epígrafe general de las «Deudas Públicas».

La idea central que se halla implícita en todo el capítulo es la de la autonomía del orden de competencia para lograr el óptimo social. Si la libre iniciativa particular, salvadas las intervenciones mencionadas del Estado, consigue pulsar al ritmo conveniente la tasa del desarrollo del producto nacional es obvio que cualquier financiación extraordinaria del Estado, más allá de los ingresos ordinarios recolectados, según las normas mencionadas, restará fondos a la acumulación del capital de la sociedad, ocasionando una merma importante en la tasa anual de crecimiento. Esta era la razón principal de la oposición de Smith a los presupuestos desequilibrados porque el Estado tomaría, como consecuencia de los mismos, fondos prestados de la industria y del comercio y privaría a la sociedad, ávida de capital, de la renta subsiguiente que podría haberse reinvertido productivamente.

Esta base de la crítica al desequilibrio presupuestario se cargaba con otros razonamientos accesorios. El primero tenía matiz político: puesto que una vez que el soberano comenzaba a utilizar la deuda, la extensión del sector público en la economía nacional aumentaba y también su poder político pues ya no dependía, más que en parte, de los impuestos sobre sus súbditos para financiar sus actividades. De otra parte, había una razón ocasional: la financiación de las guerras mediante deuda pública que facilitaba extraordinariamente la extensión de los conflictos entre naciones. Si la guerra hubiese de financiarse, mediante un presupuesto equilibrado, afirmaba Smith, «es evidente que se terminarían con mayor rapidez y se declararían con menores desatinos pues el pueblo sentiría sobre sí mismo toda la carga de la guerra mientras esta continuase, no tardando en fatigarse de la misma y los gobiernos para acomodarse a sus deseos, no la sostendrían sino el tiempo estrictamente indispensable»⁵⁸. En síntesis, puede afirmarse que el presupuesto desequilibrado conducirá a generalizar la irresponsabilidad de los soberanos en la administración de sus pueblos. Como Bastable⁵⁹ relata no le faltaba razón a Smith de manifestar sus

⁵⁸ *La Riqueza... op. cit.* pág. 772.

⁵⁹ *Cfs. Public Finance*, Ed. MacMillan, Londres 1903, págs. 631 y ss.

preocupaciones por el dogma del equilibrio pues la experiencia de Inglaterra con la deuda pública desde comienzos del siglo XVIII justificaba el ocuparse detenidamente del tema. De 1703 a 1739 la *South Sea Bubble* y la guerra con España habían provocado un aumento de la deuda nacional. La guerra de 1739-48 desarrolló la deuda de Inglaterra de 47 a 48 millones de libras esterlinas. Al final de la guerra de los siete años en 1763, la deuda alcanzaba la cifra de 137 millones de libras esterlinas. Y en los años de paz, que transcurrieron entre esas fechas animadas por luchas bélicas, la deuda pública no se redujo en absoluto. No es extraño por lo tanto que arrancando de estas emisiones constantes de deuda pública Smith, como buen inglés, considerase el problema como uno de los más importantes para el desarrollo de su país. Y tampoco es de extrañar que Smith se fijase fundamentalmente en la creación de la deuda más bien que en mantenimiento de la deuda existente. La dinámica del crecimiento económico era más dañada por el lastre de las nuevas creaciones de deuda, que disminuían el capital acumulado, que por el pago de los intereses de las existentes. Con ello no quiere afirmarse que Smith no considerase este último problema. Lo hace, en efecto, al preocuparse de rebatir un argumento mercantilista que parece escrito en nuestro tiempo por los defensores de la Hacienda funcional. Afirma Smith en este pasaje que «se ha dicho que cuando se abonan los intereses de la deuda pública es como si nuestra mano derecha pagase a nuestra mano izquierda; que no se hace otra cosa que transferir los ingresos de un grupo de habitantes a otro grupo; que con ello no se empobrece la nación ni en un maravedí. Esta defensa se basa por completo en los sofismas del sistema mercantilista..., partiendo, además, de la hipótesis de que toda la deuda pública se debe por completo a los habitantes del país, siendo así que holandeses y otros habitantes de naciones extranjeras tienen en sus manos una parte importante de nuestros fondos públicos. Pero, aunque la totalidad de la deuda pública se hubiese contraído con los habitantes del país no por eso sería menos perniciosa»⁶⁰. La causa de esta última afirmación se halla en la existencia indudable de las cargas impositivas anuales ocasionadas por el pago de los intereses que puede provocar un alejamiento del capital del país o en todo caso su minoración.

Finalmente, Smith piensa que un crecimiento excesivo, de la deuda conducirá a una «ruina general» de la nación que la soporta⁶¹.

⁶⁰ *La Riqueza... op. cit.* pág. 772.

⁶¹ *La Riqueza... op. cit.* págs. 759 y ss.

Este mismo razonamiento en el dogma del equilibrio penetra en las obras de Storch y sobre todo en la de Juan Bautista Say. El ejemplo externo de las naciones europeas conducía aquí al pensamiento de Say. Los innumerables ejemplos que se encuentran en su obra corroboran esta afirmación y en particular, la irresponsabilidad de los soberanos franceses frente al desarrollo de su endeudamiento. El móvil de la defensa del dogma del equilibrio presupuestario es en Say el mismo que en Smith: la profesada creencia en una situación de óptimo económico. La prueba evidente de esta afirmación la constituye el hecho de que el desarrollo de la deuda no se considera como nocivo totalmente si el Estado proporciona una salida para la inversión productiva pues para Say es este el único beneficio de la deuda pública. Pero incluso aquí existen limitaciones porque este proceder del Estado ya que: «va acompañado de algún peligro en cuanto permite al gobierno malgastarlos ahorros nacionales»⁶² la desconfianza en la gestión del Estado es evidente reposando en la absoluta autonomía de la iniciativa particular para lograr el proceso de expansión.

Resumiendo nuestra exposición llegamos a una serie de conclusiones fundamentales:

1.º La Hacienda Pública en la obra de Adam Smith supone la profesión de una concepción del óptimo económico basado en la libre competencia como organización social más conveniente al objeto de impulsar el crecimiento material. Los gastos del Estado son consumo improductivo, esto es, no pueden considerarse nunca como gastos de inversión. Sin embargo, son consumos necesarios para elevar la utilidad individual.

2.º De este planteamiento no puede inferirse más que la regla de la interferencia mínima de la actividad financiera, que, siguiendo a Petty, se desarrolla enumerando taxativamente las actividades a las que deben circunscribirse los gastos del Estado. Este principio se basa, en última instancia, como denunciaron Storch y Juan Bautista Say, en la creencia de una filosofía utilitarista e individualista.

3.º La defensa de un óptimo económico alcanzado por la libre competencia y la necesidad de financiación de los servicios públicos, llevan hacia una selección del cuadro de ingresos presidida por criterios económicos ocupando los principios de la distribución formal del impuesto un lugar secundario. La regla de la neutralidad a la que debe ajustarse toda la imposición del país se

⁶² *Op. cit.* pág. 471.

dirige a no interferir la fuerza expansiva del mecanismo de la libre competencia. Así se seleccionan los impuestos más convenientes para la ordenación financiera de la sociedad.

4.º Siendo la acumulación del capital el segundo motor de la expansión, fácilmente se colige el arraigo del tercer dogma clásico: el del equilibrio presupuestario, con la idea de contener toda expansión de la deuda pública que pueda restar fondos a las existencias de capital disponibles para facilitar el crecimiento material de la sociedad. La Hacienda de Smith es, en consecuencia, una Hacienda del desarrollo económico regida por tres principios: el de mínima interferencia, el de neutralidad económica y el de equilibrio presupuestario.

8. LA HACIENDA DEL PRODUCTO NETO DE RICARDO

Siendo la preocupación fundamental de David Ricardo el mantenimiento del producto neto, era de esperar que su Hacienda fuese también una Hacienda del desarrollo pero enfocada, hacia el sostenimiento, a todo trance, de la renta o producto neto del país. Por ello Ricardo, profesando el primer dogma smithiano de la limitación de la Hacienda del Estado, se preocupará, más bien, de perfilar los razonamientos de Adam Smith en torno a como los distintos impuestos influyen negativamente sobre la cuantía del producto neto. Como han subrayado Meier y Baldwin⁶³ el afán fundamental de Ricardo, en cuanto a la teoría de la imposición, reside en descubrir quien soporta el peso de la carga tributaria y ver el grado en el cual, tras del proceso de traslación correspondiente, esta afecta al producto neto.

El ideal impositivo al que debe ajustarse el establecimiento de los diversos gravámenes en un país es en consecuencia formulado por Ricardo en función de su idea del producto neto: «Debiera ser tarea de los gobiernos el estimular al pueblo, a un aumento proporcional de sus capitales y no imponer nunca aquellos tributos que habrán de recaer necesariamente sobre los mismos, puesto que, de no hacerlo así, reducirán el fondo necesario para el sostén de los trabajadores mermando la producción futura del país»⁶⁴. Esta afirma-

⁶³ Cfs. *Economics Development* Ed. J. Wiley, Londres 1957, pág. 43.

⁶⁴ *Principios de Economía Política y Tributación*, versión castellana de V. ANDRÉS ALVÁREZ, Ed. M. Aguilar, Madrid, 1955, pág. 111.

ción de Ricardo precede al análisis de los distintos tipos de imposición que se realiza en el capítulo IX y siguientes de sus «Principios». ⁶⁵.

Los diversos impuestos son revisados por Ricardo agrupándoles en diez figuras tributarias distintas: 1.º Los que gravan los productos del suelo; 2.º Impuestos sobre la renta de la tierra; 3.º Diezmos; 4.º Impuestos sobre la tierra; 5.º Impuestos sobre el oro; 6.º Impuestos sobre los edificios; 7.º Impuestos sobre los beneficios; 8.º Impuestos sobre los salarios; 9.º Impuestos sobre mercancías que no son productos del suelo y 10.º Impuesto sobre el consumo de bienes producidos en el exterior (aranceles).

El impuesto sobre los productos del suelo lo considera Ricardo trasladable hacia adelante y en consecuencia con dos efectos inmediatos: a) Alza en el precio de los productos en un valor igual a la suma del impuesto y b) Elevación de los salarios y consiguiente reducción del producto neto. La condena de esta figura tributaria es clara desde el punto de vista de los estímulos los más convenientes para la acumulación del capital y su establecimiento debe prescribirse en cualquier país que de veras desee el progreso ⁶⁶.

El impuesto sobre la renta de la tierra recae, según Ricardo sobre los terratenientes y no puede trasladarse hacia los consumidores ⁶⁷. La razón de esta afirmación se encuentra en la propia teoría de la formación de la renta de la tierra. Siendo los precios la causa de la renta esta se determinaría tras de la realización del producto no transfiriéndose a ninguna clase de consumidores el impuesto. El impuesto tiene un efecto beneficioso sobre el desarrollo económico ya que ordinariamente se su pone que los terratenientes no son ahorradores y un impuesto sobre sus rentas disminuiría el nivel del consumo improductivo. Sin embargo, es importante que el gravamen recaiga exclusivamente sobre la renta de la tierra ya que son fundamentales para la explotación, no han de ser gravados por el impuesto pues si lo fuesen el propietario de la tierra deslindaría claramente la parte en que el impuesto afecta a la tierra y a sus propiedades adheridas a la misma, esto es, al capital y no repondría a éste por ser gravado por los impuestos. Esta falta de reposición del capital por el terrateniente afectaría como es consiguiente al desarrollo de la producción ⁶⁸.

⁶⁵ *Principios... op. cit.* págs. 115 y ss.

⁶⁶ *Principios... op. cit.* págs. 118 y 119.

⁶⁷ *Principios... op. cit.* pág. 131.

⁶⁸ *Principios... op. cit.* pág. 132.

Los diezmos se consideran por Ricardo como un impuesto sobre el producto total de la tierra y como todos los impuestos sobre la producción se suponen trasladables por entero hacia adelante recayendo el peso de su carga sobre el consumidor⁶⁹. Las desagradables incidencias que se siguen de este tipo de impuestos para el desarrollo económico condenan este gravamen.

El impuesto sobre la tierra, es decir, aquél que grava la cuantía cultivada de la misma se asimila por Ricardo inmediatamente a un impuesto sobre el producto de la tierra. Aquí rectifica Ricardo un error deslizado en la argumentación de Smith, fundado en la creencia de que los impuestos sobre los productos del suelo equivalían a impuestos sobre la renta de la tierra⁷⁰. La razón de este error debe encontrarse en la falta de una teoría acabada de la renta de la tierra en la obra de Smith, que no le permitió apreciar el curso de la formación de esta y colocarla adecuadamente en el proceso de formación de los precios. Evidentemente, los impuestos sobre la extensión de la tierra no tienden a soportarse por el propietario de la misma, sino por el consumidor y, lo que es peor, no solo introduce un alza perjudicial en el nivel de los precios, sino que por la naturaleza de su recaudación crea rentas fiscales en favor de los propietarios de la tierra. Dada la naturaleza del papel que estos desempeñan en el proceso del desarrollo económico fácilmente se llega a la conclusión final de la condena terminante de dichos impuestos por razones de expansión económica al disminuir su establecimiento el producto neto en posesión de los capitalistas, protagonistas auténticos del desarrollo material.

Pasa después Ricardo a analizar el impuesto sobre el oro, en el cual mezcla argumentos de muy distinta naturaleza, preponderando los de carácter metalista. El escaso relieve de este tributo hace que no tenga mayor interés en la generalidad de su razonamiento.

El impuesto siguiente que Ricardo analiza es el que grava los edificios. Ricardo sienta aquí una teoría clara de la traslación: la rigidez de la oferta de alquileres de casas-habitación llevará a que un impuesto sobre las mismas disminuya la demanda y por lo tanto descienda la renta con la cual el incidido por el gravamen será el propietario⁷¹. Como la renta de estos es en parte renta del suelo que juega igual papel que la renta de la tierra se infiere que tal impuesto no afectará gravemente al producto neto y es concorde con la línea del comportamiento financiero que tiende a fomentar éste. Sin embargo, Ricardo criti-

⁶⁹ *Principios... op. cit.* pág. 135.

⁷⁰ *Principios... op. cit.* pág. 141.

⁷¹ *Principios... op. cit.* pág. 155.

ca el impuesto por su justicia «pues sin duda sería muy injusto gravar exclusivamente los ingresos de una sola clase social. Las cargas del Estado deben ser soportadas por todos en la medida de sus recursos: este es uno de los cuatro principios expuestos por Adam Smith, al que deben someterse todos los impuestos. Las rentas pertenecen frecuentemente a quienes después de muchos años de trabajo han invertido sus ganancias y gastado sus fortunas en la compra de tierras y casas; y sería ciertamente una infracción de aquel principio de la seguridad de la propiedad, que debiera ser siempre sagrado, el someterlo a un impuesto que no es equitativo». ⁷².

Los impuestos sobre los beneficios se supone siempre por Ricardo que se trasladan hacia adelante y afectan a los precios de las distintas mercancías tanto si el gravamen tiene un carácter general como si tiene un carácter parcial ⁷³. Las dificultades que se siguen de este hecho condenan lógicamente, el gravamen. Asimismo, Ricardo se opone al impuesto sobre los salarios por las mismas razones que lo hace Adam Smith: «Un alza de salarios debida a un impuesto sobre los mismos produciría idénticos efectos sobre los salarios y los beneficios a los que produce un aumento de la renta y un alza de precio de los artículos de primera necesidad... Por tanto, la situación del trabajador, así como la de quien lo emplea, será empeorada a causa del impuesto. y no solo por este impuesto particular, sino también por otro cualquiera que se recaudase de la misma suerte, puesto que todos tenderían a disminuir el fondo destinado al mantenimiento del trabajo» ⁷⁴.

Los impuestos que recaen sobre mercancías distintas, del producto del suelo se distinguen por Ricardo al igual que por Smith en artículos necesarios al trabajador y artículos de lujo. El primer tipo de impuestos «produciría el mismo efecto sobre los salarios que un aumento en el gravamen del trigo, el cual solo difiere de los demás artículos de primera necesidad en que es el primero y el más importante de la lista; y produciría también aquel impuesto los mismos efectos sobre los beneficios del capital y sobre el comercio exterior» ⁷⁵. No es concorde por lo tanto con la expansión. Sin embargo, «un impuesto sobre los artículos de lujo produciría más efecto que elevar su precio y recaería enteramente sobre el consumidor, sin aumentar los salarios ni reducir los beneficios» ⁷⁶. Esto es posible porque los impuestos de esta naturaleza no están

⁷² *Principios... op. cit.* pág. 157.

⁷³ *Principios... op. cit.* pág. 159.

⁷⁴ *Principios... op. cit.* págs. 177-178.

⁷⁵ *Principios... op. cit.* pág. 193.

⁷⁶ *Principios... op. cit.* pág. 193.

incluidos en los presupuestos de las clases trabajadoras, ni afectan a los beneficios de los capitalistas.

Finalmente, el impuesto que recae sobre los artículos producidos en el exterior es el más ampliamente discutido por Ricardo. Como es sabido, Ricardo perfeccionó extraordinariamente la teoría del comercio internacional a través de su formulación de los costes comparados. Para Ricardo, el libre comercio abre la posibilidad de la realización de los beneficios derivados de la división internacional del trabajo aumentando la renta mundial a través de una más eficiente utilización de los recursos. Este es el argumento más importante empleado en el razonamiento clásico, que supone una manifestación externa y clara de las ventajas del orden de competencia desde el punto de vista de una administración más eficaz de los recursos, perspectiva diferente del desarrollo del producto social en la que, sin embargo también se contemplaron las ventajas de la supresión de los aranceles pues la expansión de la importación y la exportación, por el aumento subsiguiente de renta que provocan, permitiría una mayor acumulación del capital variable de efectos familiares en orden a la expansión económica. Especialmente, Ricardo pensaba que la libre importación de cereales en Inglaterra a cambio de manufacturas permitiría aliviar la presión de la renta sobre los beneficios manteniendo los salarios bajos y, en consecuencia, evitando el llegar al estado estacionario⁷⁷.

Tales son, a grandes rasgos, las ideas esenciales de Ricardo en torno a la imposición. Como se comprueba éstas están enfocadas hacia el producto neto para sostener este a toda costa, dada su relevancia en el proceso de expansión. La aportación de Ricardo a la ciencia de la Hacienda residió básicamente en depurar la teoría de la traslación e incidencia de los impuestos, apenas esbozada de Smith, pero con una preocupación expansiva es decir, a diferencia de la teoría de la traslación que elaborara el marginalismo, Ricardo se propone el comprobar en qué sentido el establecimiento de los impuestos y su traslación e incidencia afectan al desarrollo económico de la sociedad, y no a la más eficaz distribución de los recursos entre sus diferentes usos. Argumentación esta última que solo ocupa parcialmente, el pensamiento financiero de Ricardo concretamente al tratar los impuestos sobre el tráfico internacional de bienes y otros pasajes accesorios⁷⁸.

Para delinear el pensamiento de Ricardo debemos dedicar siquiera sea una rápida ojeada hacia sus ideas sobre el tercer dogma de Smith: el del equi-

⁷⁷ *Principios... op. cit.* págs. 91 y ss.

⁷⁸ Por ejemplo, en los efectos de los impuestos sobre la circulación de bienes. *Vid. Principios... op. cit.* págs. 112-113.

librio en el presupuesto. La situación histórica que acompañaba a los escritos de Ricardo era la más apropiada para infundir serios temores sobre un crecimiento irresponsable de la deuda pública⁷⁹. Por ello, al igual que Smith, Ricardo subraya la importancia preponderante que, respecto de la acumulación del capital, introduce el acto de nuevas emisiones mucho más peligroso que el del pago anual de los intereses. Más no se crea que despreció los efectos de una mayor presión fiscal, como consecuencia del pago periódico de este último. Igual que Smith pensó también que la subsiguiente elevación de la presión tributaria a la emisión de la deuda para el sostenimiento de su carga podrían incitar a la tentación de marcharse del país a muchos capitalistas «llevándose su capital donde se verá libre de tales cargas»⁸⁰.

Sin embargo, las opiniones más importantes de Ricardo en torno al dogma del equilibrio no se hallan recogidas en sus «Principios» sino en su aportación a la Enciclopedia Británica sobre el problema de la deuda pública. Ricardo elaboró en este trabajo una acabada concepción sobre la financiación de necesidades excepciones de carácter bélico, el gran causante de las violaciones frecuentes del dogma del equilibrio. Se trataba de establecer una leva sobre el capital terminadas las necesidades bélicas por medio de la cual pudiese cancelarse la deuda pendiente. De esta forma concluía Ricardo, por medio de un gran esfuerzo podría librarse al país del terrible azote que significa la permanencia del déficit plasmado a través de la deuda⁸¹.

9. LA HACIENDA PÚBLICA DE MALTHUS

Las expuestas concepciones de Malthus sobre la naturaleza del problema económico, y sus disidencias apuntadas con la dirección dada a este por Smith y Ricardo, lógicamente debían plasmar en una atribución de papel distinto a la Hacienda Pública en el marco de la economía nacional. Según hemos afirmado las preocupaciones de Malthus discurrieron por la senda de las limitaciones que al proceso de expansión podría ocasionar un déficit de la demanda efectiva total. Ello no quiere decir que Malthus no pensase en el tope del Estado estacionario como límite último del proceso de expansión económica, pero si acentuó la preocupación hacia los problemas a corto plazo, frente a los que

⁷⁹ Cfs. BASTABLE, *op cit.* págs. 634 y ss.

⁸⁰ *Principios... op. cit.* pág. 197.

⁸¹ Cfs. *Funding System* incluido en la edición de SRAFFA y DOBB *The Works and Correspondence of David Ricardo* publicado por Cambridge U. Press, 1951, vol. IV, págs. 149-200.

tendría que usar la política económica del país, si quería lograr un proceso continuo de expansión económica. Es fácil colegir por donde debería romperse la trilogía de los principios financieros clásicos apuntados tal y como se elaboraron por Smith y Ricardo. Evidentemente la dirección no podía ser otra que la de considerar al gasto e impuestos del Estado como beligerantes respecto de la meta de la estabilidad. Debe asegurarse ante todo que la demanda efectiva sea la suficiente para absorber el nivel de producción existente y sostener así el empleo de la mano de obra. Tal aproximación llevaría a Malthus a sostener que la deuda nacional no siempre es un mal porque «los que viven de los intereses de una deuda, es innegable que contribuyen en gran medida a la distribución y la demanda; a menudo ocasionan una división de la propiedad más favorable al desarrollo de la riqueza de la que hubiera tenido lugar de no existir tal deuda; proporcionan aquel consumo efectivo que se precisa para dar un estímulo adecuado a la producción»⁸². Por lo tanto, sería un gran error suponer que la sociedad a corto plazo pudiera reaccionar frente a un fuerte reembolso de la deuda nacional sosteniendo la demanda efectiva al límite alcanzado con la existencia de la deuda pública. Por estas razones, Malthus concluía reafirmando la temeridad de condenar la deuda nacional y eliminar los impuestos subsiguientes si se quería sostener el ritmo de expansión, esto es, si se quería asegurar la demanda efectiva de la sociedad. La opinión de Malthus tendía a apuntar hacia lo que podemos considerar una Hacienda de estabilización económica, cuya problemática no preocupó a los restantes economistas clásicos en absoluto, hasta tal extremo que Ricardo, tras de conocer las opiniones de Malthus, afirmaba «que debe ser el único hombre de Inglaterra que espera tales efectos de tal causa (de un mantenimiento de la deuda pública)»⁸³. Sin embargo, estas afirmaciones no dan una idea acabada de la posición de Malthus frente al problema financiero, porque tras de señalar el interés de una política de estabilización volvía a pensar en las necesidades del desarrollo y de la conveniencia, al respecto, de la contención del volumen de la deuda pública y de la política impositiva correspondiente⁸⁴. Pero aún con todo el optimismo, al que conduce el orden competitivo en el pensamiento malthusiano, es un óptimo que puede pecar contra la eficacia por no alcanzar automáticamente el nivel de plena ocupación de los recursos productivos y si bien es cierto que de esta afirmación no obtuvo Malthus la cosecha de implicaciones financieras que se han logrado

⁸² *Principios... op. cit.* pág. 342.

⁸³ Cfs. *Notes on Malthus's Principles of Political Economy* incluido en *The Works... op. cit.* vol. II, págs. 434-35.

⁸⁴ *Vid. Principios... op. cit.* págs. 344 y ss.

modernamente si lo es que fue el primero en plantear esta objeción al óptimo alcanzado en un sistema competitivo.

10. LA HACIENDA DE LA REFORMA SOCIAL DE STUART MILL Y BENTHAM

Las posiciones más radicales en el terreno fiscal, dentro del pensamiento clásico, se profesan por John Stuart Mill y Jeremías Bentham cuyo relieve y significación como economista es mucho mayor de lo que se reconoce frecuentemente, según ha probado Robbins al realizar la exégesis acabada de su pensamiento. Examinemos brevemente los rasgos del pensamiento financiero de ambos autores.

Al igual que Smith, Bentham comienza por trazar las líneas más convenientes de la acción del Estado. Separa a la actuación obligada Estado de la abstención del mismo por las dos célebres capítulos de agenda y non-agenda que tanto habrían de debatirse después al discutir su pensamiento. Estudiando a éste Jacob Viner⁸⁵ ha indicado las dos características esenciales de estos dos capítulos de la actividad estatal. Es la primera la de que la acción convenientemente del Estado difiere de acuerdo con las circunstancias históricas. No hay, pues, algo que se le parezca a una terminante y categórica puntualización a priori de las atribuciones estatales. En segundo lugar, que ambas líneas de la actividad pública han de estar justificadas en torno a razones utilitarias. La actividad del Estado es flexible en función de la conveniencia social y debe enfocarse siempre teniendo en cuenta a ésta. Bentham concibió con mayor claridad quizá que los otros economistas clásicos, la fundamentación utilitaria del proceder fiscal y de la ordenación social previa a su intervención.

Pero penetró en otro reducto distinto, en el cual el orden de competencia acuñado por el clasicismo no ofrecía buenas perspectivas. Este orden hace referencia a la distribución de la propiedad y de la renta. Bentham formuló con toda claridad la ley (pseudo-ley si se quiere) del decrecimiento de la utilidad marginal social. Varias proposiciones constituyen su contenido: 1. Cada porción de riqueza proporciona una porción de felicidad; 2. De dos individuos que posean fortunas desiguales gozarán de mayor felicidad el que posea más riqueza; 3. El exceso de felicidad no será tan grande como el exceso de

⁸⁵ Bentham and Stuart Mill: *The Utilitarian Background* publicado en *The American Economic Review* vol. XXXII. (1949).

riqueza (en el caso 2.º); 4. Por la misma razón cuanto mayor sea la desproporción entre las dos masas de riqueza, hay menor probabilidad de que exista una desproporción igualmente grande entre las masas de felicidad y 5. Cuanto más se aproxime la distribución a la igualdad tanto mayor será la masa total de felicidad.

Pero que estos principios se admitiesen no quiere decir que de los mismos se acepten todas sus implicaciones y, desde luego, en manera alguna su última inferencia: una distribución absolutamente igualitaria de los bienes de la sociedad, ya que «si toda la propiedad fuese igualmente dividida la consecuencia cierta y mediata sería que no habría nada más que dividir después. Todo sería rápidamente destruido. Aquellos ilusionados en ser favorecidos por la división no sufrirían en menor grado que aquellos otros a cuyas expensas dicha división se efectúa. Pues si la condición de los activos y trabajadores no fuese mejor que la situación de los ociosos no habría ninguna razón para realizar un esfuerzo positivo»⁸⁶. Evidentemente el mantenimiento de la expectativa en la creación de una riqueza futura mediante un esfuerzo continuado es la cadena que une nuestro presente con nuestro porvenir. Y el principio fundamental de seguridad exige el mantenimiento de esta esperanza en la creación de una riqueza. La propiedad, el lograr la riqueza es el único fundamento de la esperanza que impulsa el esfuerzo en el trabajo. Betham pensaba que cuando seguridad e igualdad entran en oposición no puede haber ninguna duda sobre cual de las dos debe prevalecer: la seguridad el valor preponderante, pues es el fundamento de la vida, de la subsistencia, de la abundancia, de la felicidad. Todo depende de ella. La igualdad tan sólo produce un margen de felicidad limitado. Por estas causas el establecimiento de una igualdad absoluta es una quimera. La única posibilidad para la mejora de la felicidad social es disminuir de alguna suerte el grado de desigualdad económica.

Este planteamiento es el que encabeza, en la obra de Bentham, el juicio sobre la conveniencia del orden competitivo en torno a la distribución. Sin duda la distribución del fondo de riqueza no es justa en la sociedad presente y es, asimismo, verdad que las cinco proposiciones anteriormente mencionadas defienden, en base a la felicidad humana, un mayor grado de igualdad económica pero también es cierto que ésta se opone al principio de seguridad. Resolver esta antinomia es tarea de la actividad financiera. La actividad impositiva deberá tomar parte en orden a conciliar la oposición enunciada entre seguridad

⁸⁶ Citado por ROBBINS: *The Theory of...* op. cit. pág. 63.

e igualdad y el terreno en donde esta armonía puede intentar restablecerse no es otro que el del gravamen de la riqueza heredada. El momento de la transmisión de un patrimonio ofrece una oportunidad de acallar la eterna guerra entre los dos rivales mencionados: seguridad e igualdad. Con este fin debe establecerse la imposición sobre las transmisiones hereditarias, así como un conjunto de principios legales que limiten el principio de la herencia. Tres postulados básicos deben regular dicho orden: 1.º Procurar la transmisión hereditaria en la medida en la que contribuya a asegurar la subsistencia de la generación siguiente; 2.º Prevenir el dolor del contratiempo y 3.º Promover la igualación de fortunas.

John Stuart Mill fue aún más adelante en esta misma dirección. La variación de su pensamiento por influencia de las tendencias socialistas dirigió sus ideas sobre los fundamentos de la propiedad como institución social. De estos arrancó buena parte de su concepción de la actividad fiscal más conveniente. En el sentir de Mill: «el principio de la propiedad privada nunca se ha practicado fielmente en ningún país; y menos tal vez en éste. El orden social de la Europa moderna comenzó por una distribución de la propiedad que no fue el resultado de un reparto equitativo o de la adquisición mediante la actividad, sino de la conquista y la violencia; y a pesar de todo lo que la actividad ha estado haciendo durante muchos siglos para modificar lo que la fuerza había edificado, el sistema retiene todavía muchas y grandes huellas de su origen. Las leyes de la propiedad jamás se han ajustado hasta ahora a los principios en que descansa la justificación de la propiedad privada. Han creado la propiedad de cosas que no debieron ser propiedad, y la propiedad absoluta allí donde sólo debería existir la propiedad condicionada. No han mantenido el fiel de la balanza entre los seres humanos, sino que han amontonado impedimentos sobre algunos, para dar ventajas a otros; han fomentado adrede las desigualdades, y han impedido a todos empezar junto la carrera. Ciertamente es incompatible con todas las leyes de la propiedad privada que todos empiecen en iguales condiciones: pero si todos los esfuerzos que se han hecho para agravar la desigualdad de posibilidades derivada de la actuación natural del principio se hubieran hecho con el fin de moderar esa desigualdad por todos los medios que no fueran incompatibles con el principio en sí; si la tendencia de la legislación hubiera sido favorecer la difusión de la riqueza, en lugar de su concentración –alentar la subdivisión de las grandes masas de riqueza, en lugar de esforzarse por mantenerlas unidas–, no se hubiera asociado el principio de la propiedad individual con todos los males físicos y sociales de los cuales, según casi todos los

escritores socialistas, es inseparable»⁸⁷. Es para corregir tal estado de cosas para el que está excepcionalmente capacitado el Estado. En primer lugar, puede limitar la cantidad total transmisible por herencia y, en segundo lugar, puede orientar la estructura impositiva en esta dirección. Pero evidentemente, el lograr un óptimo distributivo en el fondo de bienes, tarea indispensable del Estado dentro de la concepción de Mill, debe armonizarse con la línea general de expansión de la vida económica que también se profesa según las directrices del modelo ricardiano en los *Principios de Economía Política*. El buscar esta armonía entre expansión máxima y distribución óptima es una preocupación que no se vive con la intensidad con la que vivió Mill, en los restantes escritos clásicos. Su solución representa la contribución, quizás más destacada, de Mill a la Hacienda Pública.

Su punto de partida viene dado por los principios fundamentales de la imposición tal y como estos fueron establecidos por Adam Smith. La armonía entre principio productivo y distributivo se plantea por razón de la interpretación correcta del primero de los postulados smithianos y del cuarto. Sentado este principio se pasa a analizar el fundamento del principio del beneficio como criterio de reparto formal de la carga tributaria. Su crítica es concluyente en la obra de Mill. Como han resaltado recientemente Blum y Kalver⁸⁸, el argumento milliano conserva hoy plena vigencia: «El gobierno tiene que considerarse como algo que a todos interesa tanto, que el determinar quienes son los más interesados en ella no tiene en realidad importancia alguna. Si una persona o una clase de personas recibe una parte tan pequeña del beneficio, que resulta necesario plantear la cuestión, lo que falla es algo que no son los impuestos y lo que hay que hacer es remediar el defecto en lugar de limitarse a reconocerlo y convertirlo en una razón para pedir que se rebajen los impuestos»⁸⁹. El fundamento del impuesto habría de buscarse, por tanto, en la distinta capacidad de pago de la colectividad que interpreta Mill de manera subjetiva «pues el principio en el que deberían basarse las contribuciones obligatorias no es otro que el del sacrificio igual»⁹⁰. Ahora bien, esta idea no le lleva en manera alguna a Stuart Mill hacia la imposición progresiva sobre la renta que condena terminantemente como instrumento fiscal: «Tanto en Inglaterra como en el continente se ha defendido el impuesto progresivo sobre la propiedad (*l'impôt progressif*), con el fin manifiesto de que el Estado use los

⁸⁷ *Principios... op. cit.* pág. 199.

⁸⁸ Cfs. *The Uneasy Case for Progressive Taxation*, Ed. U. Chicago Press, 1963, pág. 37.

⁸⁹ *Principios... op. cit.* pág. 669.

⁹⁰ *Principios... op. cit.* pág. 689.

impuestos como un instrumento para corregir las desigualdades de riqueza. Deseo tanto como el primero que se tomen medidas para que disminuyan esas desigualdades, pero no de manera que alivien al pródigo a expensas del prudente. Imponer sobre las grandes rentas un porcentaje más elevado que sobre los pequeños es imponer una contribución a la actividad y a la economía; imponer un castigo a los que han trabajado y han ahorrado más que sus vecinos»⁹¹. Pero manifestado el afán por la mejora de la distribución es preciso buscarle una lógica salida. Esta la encuentra Mill no en las rentas que se han ganado sino en las fortunas que se heredan. Existe en el fondo de esta proposición una filosofía de la igualdad sobre cuyo sentido ha insistido Stigler⁹² en nuestros días: la de que el Estado al practicarla, ha de manifestar su imparcialidad subjetiva, procurando que todos los hombres de la sociedad puedan empezar en las mismas condiciones, para procurarse un puesto de trabajo, más bien que el intervenir en la carrera una vez iniciada «colgando un peso a los más rápidos para disminuir su diferencia con los más lentos»⁹³. Por lo tanto, ha de trabajarse cuanto se pueda para disminuir la desigualdad de oportunidades, pues si esto se hiciese las diferencias de fortuna que se derivan de las ganancias per-

⁹¹ *Principios... op. cit.* págs. 681-82, De la condena realizada por MILL puede inferirse la correspondiente a los restantes economistas clásicos. Es especialmente citada la postura a este respecto de McCULLOCH que aún sigue circulando en los manuales de Ciencia de la Hacienda como argumento condenatorio de la imposición progresiva: «Las razones que hicieron que se diera el paso primero hacia el gravamen progresivo impedirán, seguramente al legislador a nuevas elevaciones en los tipos impositivos. Habiendo cedido una vez, habiendo dicho que un hombre con 500£ al año pagará el 5%, otro con 1.000£ el 10% y otros con 2000 el 20%, ¿en qué pretensión o principio puede detenerse en la escala ascendente? ¿Porqué no cobrar el 50% del hombre que tiene 2.000£ al año, y conquistar todas las rentas más elevadas antes de gravar a las más bajas? Se comprueba claro que lo que ha de respetarse es el principio de la proporcionalidad por todo estadista prudente y honesto. La progresividad no es un mal con el que se pueda jugar. Adóptese y efectivamente se paralizará la industria y se refrenará la acumulación del capital; al mismo tiempo toda persona que tenga alguna propiedad se apresurará a sacarla fuera del país para protegerla contra la confiscación. Los salvajes descritos por MONTESQUIEU, quienes para coger la fruta cortada en el árbol, son tan buenos financieros como los defensores de la progresividad impositiva. Implántese un impuesto progresivo y se acabará con la seguridad. Incluso si el impuesto sobre la renta fuera irreprochable la adopción del principio de la progresividad le haría el peor impuesto que puede imaginarse». (*Vid. A Treatise on the Principles and Practical Influence of Taxation and the Funding System* recogido por H.M. GROVES en *Viewpoints on Public Finance* Ed. H. Holt, New York, 1950, págs. 22 y ss.). Este pensamiento no es uno más que de la sistematizada teoría de McCULLOCH sobre la imposición. Conforme con la línea del pensamiento clásico de fomentar el desarrollo económico McCULLOCH pensaba que el impuesto debería dirigirse por razones técnicas y económicas: fácil reparto y cobro entre los contribuyentes, así como fomentar los intereses públicos que se centran en un acrecentamiento de la riqueza. Esta línea argumental diverge ampliamente de la preocupación que se despertará en la literatura financiera a finales del siglo XIX por la justicia en el gravamen. El impuesto se halla dentro de la vida económica y ésta ha de orientarse, según los clásicos, hacia el crecimiento de la riqueza objetivo al que debe subordinarse su estructura. En el sentido en el cual la progresividad daña a esta meta debe rechazarse como posible idea de reorganizar el sistema de impuesto.

⁹² *Cgs. Five lectures on...*

⁹³ La frase es del propio MILL. *Vid. Principios... op. cit.* pág. 692

sonales no podrían causar recelos en la sociedad. Así planteadas las cosas no hay más que una doble solución: facilitar el acceso a la educación a la mayor parte de las clases sociales, política que pudiéramos llamar de gastos progresivos, y «por lo que respecta a las grandes fortunas adquiridas limitar (según antes se ha dicho) el derecho de herencia»⁹⁴ al mismo tiempo que «establecer impuestos progresivos sobre las herencias y los legados»⁹⁵ para limar las diferencias de fortuna.

Por otra parte, y en este mismo orden de ideas de mejorar la justicia de la imposición, Stuart Mill considera como principio posible el de atacar los aumentos sucesivos de la renta de la tierra cuyo origen ha de encontrarse en causas sociales. Tal impuesto no atentaría a la justicia con los terratenientes como lo hace el impuesto que pretende confiscar la renta de la tierra, pues les aseguraría el precio actual de la misma, aunque no las rentas futuras en las que lógicamente ellos no toman parte⁹⁶.

Otra figura tributaria conveniente son los impuestos, que gravan el consumo de bienes de lujo en los que Mill ve algunas propiedades muy recomendables como las que no afectan a los ingresos reducidos de la sociedad y tener efectos semejantes a los de las leyes suntuarias conteniendo consumos indeseables por su propia naturaleza y por el perjuicio que estos irrogan al progreso social⁹⁷.

Estos ideales de la imposición en Mill se infieren tras un examen crítico a cada uno de los impuestos existentes y, parten de la admisión de la pluralidad impositiva. Sobre esta es sobre lo que debe entenderse las recomendaciones de Mill en torno a la imposición directa⁹⁸ e indirecta⁹⁹.

Asimismo, se contiene en las ideas de Mill la proposición de considerar a la imposición sobre el gasto como una posible utopía social que venga a coordinar las ideas de una mayor justicia con una eficacia en cuanto al óptimo económico¹⁰⁰. Es curioso consignar que esta idea haya sido resucitada por Nicolás Kaldor¹⁰¹ en la actualidad justamente cuando la preocupación por el de-

⁹⁴ *Principios... op. cit.* pág. 692.

⁹⁵ *Principios... op. cit.* págs. 692-93.

⁹⁶ *Principios... op. cit.* pág. 701.

⁹⁷ *Principios... op. cit.* pág. 744.

⁹⁸ *Principios... op. cit.* pág. 743.

⁹⁹ *Principios... op. cit.* págs. 745 y 746.

¹⁰⁰ Consecuencia en parte de su célebre argumentación en torno al doble gravamen sobre el ahorro págs. 711-712.

¹⁰¹ *An Expenditure Tax*. Ed. G. Allen Londres 1955. Como el propio KALDOR resalta, *op. cit.* pág. 13, el impuesto sobre el gasto no se defiende hoy tan sólo por las razones de MILL, pero sí por lograr una expansión económica, preocupación básica del pensamiento clásico.

sarrollo vuelve a tomar carta de naturaleza en nuestro tiempo. Hecho que prueba el valor presente del pensamiento clásico en muchos aspectos.

También adquiere cierta peculiaridad la defensa del dogma presupuestario en Stuart Mill. Según se ha dicho, la protección de la renta neta que en Ricardo aparecía como el principio objetivo de la política económica siguió siendo el centro de atención de Stuart Mill. Sin embargo, la tendencia de estado estacionario aparecía en 1848, más evidente que en los tiempos de Ricardo. Situación que explica la parcial defensa de la deuda pública que se encuentra en los *Principios de Economía Política* de John Stuart Mill. Ante todo, a Stuart Mill le preocupa, el juzgar la conveniencia del déficit frente a las necesidades del desarrollo y enfoca a aquel como una sustracción de fondos empleados en la producción o que estaban dispuesto a emplearse en ella. Esta sustracción que se había juzgado terminantemente con Adam Smith no se contempla en los mismos términos condenatorios por Stuart Mill: «en determinadas circunstancias los empréstitos no acarrear consecuencias perniciosas. A saber: 1.º Cuando lo que se toma prestado es capital extranjero, excedente de la acumulación general del mundo y 2.º Cuando se trata de capital que no se habría ahorrado si no se hubiera ofrecido esta forma de empleo, o que si se hubiera ahorrado se habría malgastado en empresas improductivas o extranjeras»¹⁰². Como se ve Mill concede al déficit presupuestario una misión fundamental: evitar la saturación de capitales y promover a través de inversiones bien encauzadas por el Estado nuevos desarrollos en el producto y la renta que pospongan el «día del juicio final» que se alcanzará cuando la inversión neta y el ritmo de crecimiento de la población se anulen. Pero como es lógico resulta indispensable trazar las fronteras del proceder estatal con un poco más de precisión por cuanto la forma anterior es demasiado amplia para delimitar el proceder del Estado. Esto es lo que hace Mill a renglón seguido. Existe un índice «seguro y obvio»¹⁰³ que nos permite comprobar cuando el déficit del Estado tiene un fundamento sólido. Para ello habrá de contestarse a la siguiente pregunta: «¿Por efecto de las operaciones crediticias del gobierno ha aumentado el tipo de interés?»¹⁰⁴. Es evidente, afirma Mill, que si el tipo de interés permanece invariable el Estado tomó y gastó aquel capital que no hubiera podido encontrar utilización al tipo de interés existente. Mientras el déficit no haga más que absorber este excedente impide cualquier tendencia de reducción en el tipo de interés, pero no ocasiona un alza en el mismo. Por el contrario, cuando el déficit del Estado

¹⁰² *Principios... op. cit.* pág. 748.

¹⁰³ *Principios... op. cit.* pág. 749.

¹⁰⁴ *Principios... op. cit.* pág. 749.

presiona sobre el tipo de interés es una prueba positiva de que el gasto público hace competencia a utilizaciones alternativas del capital y que arrebatara fondos que hubieran tenido un empleo productivo en el sector privado. Y por consecuencia deben atribuirse todos los males económicos que se derivarán del alza en el tipo de interés al déficit del gobierno por ser este marcadamente inconveniente.

En conclusión, Stuart Mill terminó profesando una teoría de la actividad financiera muy similar a la del resto del clasicismo en cuanto al dogma del equilibrio presupuestario y en cuanto al límite del total de los servicios públicos. Sin embargo, pensó en la necesidad de que el impuesto y el gasto del Estado colaborasen de manera definitiva al logro de un óptimo en la distribución del fondo de riqueza, idea que no se encuentra, en los extremos en los que la formuló Mill, presente en los restantes escritores clásicos.

11. SOBRE LA TEORÍA DEL CAMBIO EN EL CLASICISMO

La corriente de pensamiento que hemos expuestos es la que informa lo que puede considerarse ambiente principal de la literatura clásica financiera. En el afán de buscar denominaciones simples en las que englobar las peculiaridades de esta aproximación peculiar al campo de la Hacienda Pública los manuales han recogido dichas ideas agrupándolas bajo el epígrafe consumo improductivo. La teoría del consumo improductivo simboliza la posición de la Hacienda Clásica. Si por la misma se entiende lo que se ha querido exponer con anterioridad no existe ningún inconveniente en la etiqueta. Pero el razonamiento realizado prueba también el carácter totalmente convencional de la misma. Hay indudablemente, una riqueza de ideas en la posición de la Hacienda Clásica que el término consumo improductivo no puede traducir en su integridad, y esto aún cuando se intérprete de forma correcta, y no en la burda y errónea que se halla en las exposiciones al uso. Mas bien la Hacienda del clasicismo debería denominarse, si es que se quiere que los términos respondan de alguna suerte, al contenido efectivo de las ideas. Hacienda del desarrollo económico pues tal fue la preocupación preponderante que ayuda a comprender a los escritores clásicos. Y dentro de esta Hacienda del desarrollo podrían distinguirse tres peculiaridades distintas: la Hacienda de la expansión smithiana, la Hacienda del producto neto de David Ricardo, la Hacienda de la demanda efectiva de Mathus; y, con cierta diferencia, respecto de las enunciadas los deseos reformadores en un sentido fundamentalmente distributivo de Bentham y Stuart Mill.

Pero, aún con esta aclaración, la teoría expuesta no sería sino una de las que circulan en las síntesis del pensamiento financiero como teorías fundadoras de la actividad financiera ya que también se imputa a los economistas clásicos otra segunda concepción: la denominación teoría del cambio o de la contraprestación. Esta aproximación está basada en la idea de que las prestaciones que las economías particulares hacen al Estado se dan entregando cierta cantidad de bienes por cuyo concepto el individuo adquiere las ventajas consiguientes de formar parte de la sociedad política. Emil Sax ha subrayado el nexo genético que une esta concepción con la idea racionalista del Estado, de la misma se sigue la definición clásica de impuesto en las obras de Grocio o de Montesquieu como el pago en virtud del cual un individuo se priva de parte de su renta recibiendo las ventajas de la sociedad política, idea sobre la cual se basó la obligación general de pagar el impuesto correlativo, al derecho del Estado a imponerla. Pero, como el mismo Sax señala, este no fue sino el origen de la teoría porque sólo la difusión de las ideas del contrato social fue la que condujo a concebir el pago del impuesto como auténtico cambio de bienes contra las ventajas de la asociación política y, esencialmente, contra la ventaja de la seguridad. Este cambio se emprende por los individuos con la misma finalidad que en la fundación del Estado les había llevado a celebrar el contrato social concluyendo Sax a este respecto que: «todo el que trabaje sobre la teoría del contrato social se verá obligado a proclamar esta consecuencia suya en el cupo económico»¹⁰⁵.

Hasta aquí la primera precisión: la teoría del cambio tuvo según ella un origen al margen estricto de la vertiente económica y partiendo de una idea peculiar del nacimiento del Estado.

La exposición de Sax sobre la teoría del cambio va más allá al realizar otra segunda precisión que es del mayor relieve y que por sí misma descarta bastante de las páginas que se han escrito en manuales de Hacienda Pública sobre la imputación correcta de la teoría del cambio. Porque Sax afirma «Que es inexacto atribuir la presencia de esta concepción en la obra de Smith pues no se concilia con el contenido de la teoría smithiana»¹⁰⁶. Esto supone negar la presencia en la obra fundamental del clasicismo de la teoría del cambio. En

¹⁰⁵ Cfs. *Principii teoretici di economia di Stato* traducción italiana de los *Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft* publicados por la Biblioteca dell' economista, serie 5.^a vol. XV, ed. U. Tipografica, Turín, 1905, pág. 36.

¹⁰⁶ *Op. cit.* págs. 37-38.

efecto, según ya hemos indicado, ni la actividad del Estado, ni el establecimiento del impuesto, aparecen formulados en la obra de Smith en base a la teoría del cambio. Smith parte de un punto de vista utilitario. Gasto e impuesto son datos de hecho en virtud de su naturaleza de consumo necesario y útil, aunque no productivo. Arrancando de esta premisa, es necesario que el Estado se provea de los ingresos correspondientes y el único punto en el que Smith penetra en la investigación de la asignación más conveniente a la colectividad de los distintos gastos lo hace no empleando la teoría del cambio sino basándose en los principios de justicia y utilidad, conforme ya hemos indicado. Por otra parte, su primera regla impositiva, establece con toda claridad una idea del impuesto al margen de la teoría del cambio.

Depurado este primer error es cuando Sax afirma que, sin embargo, «y a pesar de no atenerse a la teoría del contrato social los discípulos de Smith pudieron llegar a la teoría de la economía del Estado aplicando a las relaciones humanas en la vida política los conceptos fundamentales que habían dado el éxito a la obra del maestro..., así se llegó a trasplantar la imagen del cambio a la Hacienda que sólo ofrecía aquí la novedad de los elementos. Toda la economía aparecía dominada por la idea del cambio: «cambio, cambio, cambio, he aquí vuestra económica nacional» como gritaba Lasalle dirigiéndose a Schulze»¹⁰⁷. Tras de esta afirmación uno esperaría encontrar una enumeración detallada de los discípulos de Smith que profesaron la teoría del cambio y no encuentra sino la inclusión de Senior, que forma parte del pensamiento clásico, indudablemente, pero cuyas ideas no fueron nunca la parte fundamental de la tradición que dominó a Inglaterra. El célebre pasaje en el cual Senior establece la teoría del cambio se encuentra profundamente citado. Es el siguiente: «El origen del Estado ha referirse a un cambio de parte de alguien que ofreció tutela por sumisión. De aquí se originó una división del trabajo rica en efectos en cuanto por ella pocas personas tutelan multitudes sin que ninguna de éstas tenga que preocuparse de asegurar su propia existencia»¹⁰⁸. Como consecuencia natural de este enfoque todo aquello que los órganos del gobierno reciben debe considerarse como un apoyo contra la violencia y fraude interno o externo. Ciertamente que este cambio se efectúa por principios particulares (no voluntariedad, coacción) pero la transacción es siempre un cambio por la que el Estado procura una tutela más eficaz y económica que la que pueden procurarse los súbditos por su propio esfuerzo. Este pensamiento de Senior está basado en

¹⁰⁷ *Op. cit.* pág. 38.

¹⁰⁸ *Vid. Political Economy* se cita por la versión italiana publicada por la Biblioteca del economista, serie 1.ª vol. V, págs. 566.

una limitación absoluta de las actividades del Estado en la que desde luego no fue concluyente a lo largo de su vida. Robbins ha ofrecido dos pasajes en la obra de Senior en los que contradice dicha opinión. El primero es su recensión anónima a la obra de Mill publicada en la *Edinburgh Review* en 1840 en la que afirmaba que no puede sostenerse en manera alguna que el Estado deba confiarse a sí mismo a ofrecer protección contra la violencia y el fraude. Es forzoso admitir que el gobierno ha de tener más amplias atribuciones que éstas¹⁰⁹. Por otro lado, en sus lecciones dadas en Oxford en el curso de 1847-48 indicaba que el único fundamento sólido de la actividad del Estado es el beneficio general de la sociedad. La obligación del gobierno consiste en administrar el bienestar de los gobernados... y me parece el más fatal de los errores admitir la proposición general de que un gobierno no tiene derecho a interferir la vida de los individuos para cualquier propósito que no sea el de ofrecerles protección. La admisión de este principio pugna con la experiencia»¹¹⁰. Como afirma el profesor Robbins la lección a que pertenece este pasaje no fue jamás publicada en su forma original, lo que quizás pueda explicar la general adscripción de Senior a un pensamiento tan elemental como la teoría del cambio y en el que como se ve no fue concluyente. Estas consideraciones nos llevan hacia la afirmación que creo bastante fundada, de admitir que, en el pensamiento clásico, la teoría del cambio no ocupó ni siquiera un lugar secundario. Su sentido cuadra, más bien, a algún pensador continental encontrándose explícita en Bastiat¹¹¹ quien la profesó plenamente. Pero este hecho, en manera alguna, debe distraer la atención del rasgo básico que sirvió para acuñar todas las elaboraciones científicas de la Hacienda del clasicismo: el desarrollar las ventajas del orden de competencia, como requisito previo, al diseño de la actividad financiera y plegar éste a la exigencia fundamental a la que atendía el orden competitivo: el desarrollo económico de una colectividad.

¹⁰⁹ Cfs. *The Theory of...* op. cit. pág. 45.

¹¹⁰ Cit. do por ROBBINS *The Theory of...* op. cit. pág. 45.

¹¹¹ Vid. SAX op. cit. pág. 39.

LECCIÓN 4.^a

1. CAMERALISMO Y CLASICISMO EN LA LITERATURA ALEMANA DE COMIENZOS DEL SIGLO XIX

A principios del siglo XIX la *Ciencia Cameralista* perdió en Alemania su unidad. Se separaron sus secciones tecnológicas y económico privadas mientras que los problemas financieros se comenzaron a contemplar práctica y teóricamente desde ángulo diferente ¹. En efecto, la organización financiera del siglo XIX –ha afirmado F.K. Mann ²– se halla impregnada por las ideas clásicas. Fue el clasicismo el que creó un cuerpo de principios capaz de desplazar a las ideas cameralistas dominantes en el comportamiento financiero durante los siglos XVI a XVIII. Este desplazamiento tubo un carácter general y no se limitó única y exclusivamente a la Inglaterra en la que los clásicos vivieron y esparcieron su pensamiento. La afirmación de Mann adquiere una confirmación efectiva si se repasa la situación de la ciencia financiera alemana a comienzos del siglo XIX. En estas fechas el clasicismo comenzó a arraigar en la patria del cameralismo, lo que comprobada su gran potencia expansiva. Pero como cada país asimila el pensamiento ajeno con la vista puesta en sus propios problemas y en su tradición científica, no es de extrañar que el clasicismo revistiese en Alemania especiales características, aunque no las suficientes para convertir las ideas que sobre la ciencia de la Hacienda se formularon en especie independiente de las elaboradas por la tradición clásica inglesa.

¹ Vid. *Grundlegung der Finanzwissenschaft op. cit.* págs. 2 y ss

² Cfs. *Geschichte der Angelsächsischen Finanzwissenschaft op. cit.* pág. 469.

En esta línea de asimilación³ del pensamiento clásico deben encuadrarse Kraus, Krehl y Behr. Sus ideas son muy parecidas a las expresadas en *La Riqueza de las Naciones*, aunque ya contuviesen algún desarrollo de las mismas, como por ejemplo, las referentes a la teoría de la imposición y el juicio particular sobre los impuestos de consumo. En la misma posición que los anteriores escritores militan Von Soden y Crome, aunque también fuesen perceptibles en su aportación ciertas influencias de la tradición cameralista al exponer los problemas financieros. Esta separación se hace más aguda en los casos de Lotz, Schön, Malthus y Fulda, en lo que a la Hacienda respecta y en cuanto a las cuestiones concretas de la distribución formal de los impuestos, al concepto de renta neta y a las condiciones de un impuesto conveniente. Sin embargo, ninguna de las citadas exposiciones puede considerarse como un ensayo sistemático de cuestiones financieras, sino más bien como exégesis y discrepancias de la corriente clásica principal.

De mucho mayor relieve es la obra de otro hacendista que debe encuadrarse en el grupo de los seguidores de Smith en Alemania: Heinrich Von Jakob, cuyo tratado de Hacienda Pública en 1821 ofrece el primer ensayo sistemático de cuestiones fiscales con arreglo a los nuevos aires científicos. Este ensayo ha merecido las mejores alabanzas considerándose por algunos⁴ como el primer sistema cerrado de una ciencia de la Hacienda Pública, al menos en Alemania.

Las ideas de Jakob, ya se ha dicho, que deben enmarcarse dentro del clasicismo, siendo la parte más elaborada de la misma la relacionada con el problema de la teoría del impuesto. De ella se ofrece un tratamiento casi completo: distribución formal, discusión entre los distintos tipos de impuesto, acomodación de los mismos a las exigencias de la política financiera. Es difícil concluir, ha afirmado Von Beckerath⁵, la teoría profesada por Jakob en lo que respecta al enfoque último sobre el que se apoya la distribución formal. Evidentemente esta debe de hacerse sobre la capacidad de los sujetos, pero no está claro si el pago del impuesto obedece a un fin último de producción o a un beneficio particular del contribuyente. Mucho más terminante es un análisis de los distintos tipos de impuesto. Se examina los que recaen sobre el producto total: impuesto sobre la renta de la tierra, el salario

³ Esta literatura clásica alemana se examina siguiendo las directrices de VON BECKRATH *Die neuere Geschichte der deutschen...* op. cit. págs. 418 y ss.

⁴ GUSTV WILKE, cuyo trabajo sobre el desarrollo de las ideas financieras alemanas en el siglo XIX es fundamental fuente informativa del presente Capítulo.

⁵ Op. cit. pág. 419.

y el beneficio, siguiendo la tradicional división clásica, así como los gravámenes del consumo. La generalidad en el impuesto ha de ser respetada para asegurar tanto la justicia como el rendimiento económico de la imposición. También se tratan, en la obra de Jakob, los problemas de la administración financiera y los referentes, al gasto público, en cuyo análisis –han convenido Von Beckerath y Meisel⁶– no hay la misma altura y rigor que en los correspondientes a la teoría del impuesto.

En la misma línea de sistematización de las ideas clásicas se halla el ensayo de Rau, publicado poco tiempo después, del de Jakob y que superó a aquél en difusión e influencia. Quizá ello se deba, como afirma Schumpeter, haber reunido su obra, las características precisas para elaborar un manual divulgador: «sentido común, sentido pedagógico y vulgaridad»⁷, o quizá sea imputable el éxito a haber acertado a dar una expresión ponderada de las elaboraciones científico-financieras conocidas hasta su tiempo, ajustándolas a un perfil que Hutchison ha denominado «liberal-conservados-cameralista»⁸. Sea por una razón o por otra, es lo cierto que la obra de Rau formó, durante muchas décadas, a aquellos que querían estudiar política financiera y económica.

Para Rau, la ciencia de la Hacienda Pública no trata sino de satisfacer de la mejor manera las necesidades del Estado que precisan del empleo de bienes materiales. Su encuadramiento debe realizarse en el campo de la economía aplicada o práctica en el que convive con la política económica. Para la elaboración de las proposiciones a las que se debe ajustar la satisfacción de las necesidades del Estado han de considerarse, en primer término, los principios a los que responde la organización de la vida económico privada, los principios que delimitan los fines del Estado y su modo de operar en segundo lugar, y finalmente, las directrices de la economía nacional para que la economía del Estado se inserte, armónicamente, en el engranaje de la vida económica del país, no reduciendo la obtención de bienes privados, ni entorpeciendo la satisfacción de las necesidades nacionales. Este encuadre metodológico de la ciencia de la Hacienda, justifica la afirmación de Von Beckerath⁹, de que en Rau se encuentra el ambiente científico que se había ido creando en torno a los problemas fiscales: el tratamiento cameralista que da, en parte, la orientación a la

⁶ Vid. *Die neuere Geschichte...* op. cit. pág. 419.

⁷ *History of...* op. cit. pág. 503.

⁸ Cfs. *A review of economic doctrines* Ed. Oxford University Press, 1953, pág. 130.

⁹ Op. cit. pág. 422.

sistemática de la obra, los principios de la economía clásica, que reafirman la existencia de un orden económico nacional, sobre el que se desarrolla la actividad de la economía del Estado, y, finalmente, un enfoque peculiar de los problemas fiscales derivado de la filosofía del Estado y como esta se comenzaba a plantear en Alemania.

Estas influencias, varias e incluso opuestas, aparecen en toda la obra de Rau y, en especial, en su teoría de los impuestos. Rau examina un tema tradicional de la ciencia financiera que es el del fundamento último del gravamen que nos da una prueba de la afirmación anterior. Rau no se inclina por apoyar la asignación del gravamen sobre la base del beneficio, aunque afirma que el derecho estatal para establecer impuestos emana de la protección que el Estado brinda a la propiedad de los ciudadanos, así como el suministro de servicios concretos de verdadera utilidad. Pero pronto reconoce la existencia del matiz indivisible en muchas de las prestaciones públicas y, por lo tanto, crítica en su medida el principio del interés, que se sigue lógicamente de una interpretación individualista del fenómeno financiero y cuyas limitaciones intenta completar Rau con la relación cívica general derivada de los fines propios del Estado, y título bastante para la exigencia de los impuestos. De este último fundamento infiere dos normas básicas a las que debe ajustarse la imposición: la generalidad y la uniformidad.

Las mismas ideas clásicas y las procedentes de las otras influencias mencionadas se ofrecen en otras partes de la obra de Rau como en la distribución técnica de los impuestos, apuntando aquí la idea de un mínimo exento previo al establecimiento de cualquier gravamen, que será desarrollada, con mayor extensión, por otro escritor que debe también incluirse entre los seguidores de este liberalismo peculiar alemán de comienzos del siglo XIX: K. Umpfenbach.

Como ya se ha indicado toda esta literatura, aún ofreciendo siempre rasgos de cierta individualidad se informa en la tradición clásica y no constituye sino una extensión particular de la misma. Quizá con excesiva severidad ha juzgado Schumpeter sus aportaciones al decir que «un smithianismo, combinado con un conocimiento escaso de Ricardo y al que se suma un conjunto de principios de práctica administrativa del siglo XVIII»¹⁰ es todo lo que se encuentra en esta versión alemana del pensamiento liberal inglés.

¹⁰ *History of...* op. cit. pág. 503.

2. LAS DIVERSAS REACCIONES FRENTE AL CLASICISMO FINANCIERO

2.a. La corriente de la práctica financiera y la teoría de la productividad de Dietzel

La segunda corriente del pensamiento financiero alemán de comienzos del siglo XIX debe buscarse siguiendo los escritos prácticos y aquellos otros que abordan temas específicos de la ciencia de la Hacienda. En ellos se encuentran tres aportaciones sumamente interesantes: la de Karl Dietzel, la de Hoffmann, y la de Hocks, de gran influencia sobre la literatura financiera posterior.

Hoffmann fue el autor del impuesto de clases prusiano de 1820 y fue su experiencia financiera la que llevó hacia la redacción de su tratado sobre los impuestos. Esta relación entre experiencias y razonamiento constituye en opinión de Gerloff¹¹ una de las causas básicas del desarrollo de la ciencia financiera alemana, por más que muchas veces encendido la polémica en base a la peculiaridad de investigaciones teóricos y prácticos que nunca terminan por entenderse del todo. La obra de Hoffmann es la de una práctica y en ella hay implícitas muchas ideas, casi todas referentes al ambiente social en el que vivía y hay explícitas, tan sólo, las cuestiones técnicas que eran las que a Hoffmann fundamentalmente le preocupaban. El punto de arranque de los impuestos para Hoffmann no puede ser más que el de la capacidad de pago expresada en la renta, en la riqueza o en el gasto individual. Admite Hoffmann la clasificación de los impuestos en directos e indirectos, diferenciando ambos en función de que se atienda a gravar «lo que subsiste» o bien por el contrario «lo que sucede». De estas dos grandes ramas componentes de la técnica impositiva arranca Hoffmann para analizar todos sus elementos integrantes, exhibiendo constantemente sus amplios conocimientos prácticos de la realidad tributaria, así como de la historial social y política de su tiempo. La obra de Hoffmann debe destacarse no sólo por la influencia que la misma ejerció en la etapa de la sistematización de la ciencia financiera alemana, sino, asimismo, por intentar mostrar la preponderancia del elemento político en la gestión financiera, al señalar como la distribución real de los impuestos, se orienta por el rumbo de la forma del Estado, punto que sería tan exhaustivamente tratado por la literatura financiera posterior.

¹¹ *Grundlegung... op. cit.* pág. 4.

Al mismo grupo de prácticos pertenece Hocks. Pero frente a Hoffmann intentará basar el reparto de la carga tributaria –el gran problema de la Hacienda Pública– en el principio del interés. Para Hocks, el Estado realiza, en primer término, una función protectora, ya sobre las personas, ya sobre la propiedad y, en segundo lugar, el Estado ofrece servicios especiales que pueden especificarse para cada economía individual. Para atender a esta división se ordenan los impuestos: personales y sobre la renta que condicionan la prestación de la primera función por el Estado y sobre la propiedad que fijan el precio de la función protectora cuando esta se considera desde un ángulo patrimonial. Finalmente, los impuestos especiales atienden a las ofertas divisibles y particularizadas de servicios públicos.

La obra de Karl Dietzel tiene otro sesgo diferente. Pertenece a la literatura monográfica. Arrancando de una preocupación concreta de tanta relevancia en el siglo XIX como fue el ya apuntado crecimiento de la deuda pública, Dietzel llegó a sostener en su análisis, puntos de vista peculiares que rebasaban el planteamiento de un problema concreto y se encaminaban hacia la fundamentación científica general de la Hacienda Pública.

Le fue preciso realizar esto a Dietzel por lanzar una idea heterodoxa en el ambiente en que se formuló: «la deuda pública es un bien para la Nación», un ultraje auténtico al pensamiento liberal. Para defender esta postura pretendió demostrar, primero, la precisión absoluta del Estado como elemento del proceso productivo nacional. El Estado tiene una productividad capitalista por una doble razón: en primer término, por las prestaciones públicas que atienden a crear un cuadro de seguridad jurídica que permite la continuidad del proceso de transformación de la riqueza, pero, sobre todo, en segundo lugar, por la acción que el Estado efectúa a través de la organización estatal –el capital inmaterial básico– sobre la producción privada. Karl Dietzel contempla, por tanto, la acción del Estado como una gestión económica semejante a la de las actividades empresariales. La economía colectiva (*Cesamtwirtschaft*), presenta los mismos caracteres que la actividad económica individual (*Einzelwirtschaft*) ya que intenta producir, con la ayuda de factores, bienes materiales e inmateriales con los que satisfacer las necesidades.

Ahora bien, el proceso de producción estatal necesita para su cumplimiento de capital fijo y circulante. Se compone el primero de bienes duraderos que perviven varios procesos de producción necesitando de amortización anual. El segundo pierde en cada proceso económico su forma, para manifes-

tarse en el valor de los bienes producidos por la iniciativa privada, debiendo, en consecuencia, reponerse con carácter anual. Esta característica diferencial del capital fijo y circulante le lleva a Dietzel a la conclusión de que los medios precisos para financiar el capital circulante han de conseguirse mediante impuestos y las cantidades necesarias para la renovación del capital fijo a través de la deuda pública.

Así resultaba que la justificación última del crédito del Estado no era otra que la productividad a la que atendía el mismo. Esta línea de pensamiento se aparta por completo de la tradición clásica habiendo circulado en muchos manuales bajo la denominación de teoría de la productividad¹² de la actividad financiera que tiene una traducción en el pensamiento científico italiano en la obra de Ferrara¹³. Ambas exposiciones –las de Dietzel y Ferrara– han sedimentado una aproximación peculiar a los fenómenos fiscales que se han ido diluyendo después en otras elaboraciones.

En resumen, esta segunda orientación del pensamiento financiero alemán de comienzos del siglo XIX pugna ya con el clasicismo: ofrece una nueva línea de justificación de la actividad financiera asignando la economía del Estado un papel muy distinto de lo que Mann ha llamado programa de negación¹⁴ que constituye la esencia del clasicismo.

2.b. La filosofía alemana y el movimiento romántico

En esta misma orientación diversa de la clásica, se habían ido creando en Alemania una serie de circunstancias ambientales que constituyen una tercera dirección del pensamiento económico y financiero sin cuya mención no es posible entender la época de la creación de los grandes sistemas de la ciencia financiera alemana que se inicia a partir de 1860. Este ambiente científico tiene raíces profundas cuyo reconocimiento completo exige mucho más espacio que el que podemos dedicarle aquí. Debemos con tentarnos con enumerar simplemente algunos de los rasgos esenciales de este pensamiento sin realizar un estudio pormenorizado del mismo.

¹² Vid. sobre esta denominación SAX, *op. cit.* pág. 56.

¹³ Sobre el pensamiento financiero de Ferrara vid. L. EINAUDI: *Francesco Ferrara ritorna* publicado en *Nuovi Saggi* Turín 1937, págs. 403 y ss.

¹⁴ *Op. cit.* pág. 471.

La característica común de este ambiente la constituye la reacción frente al pensamiento clásico. Todos los autores y los escritos que pueden citarse por los economistas ingleses. Pero, así como en Inglaterra hubo una unidad fundamental de pensamiento formando los diversos pensadores un bloque de ideas y principios, en Alemania no puede decirse que existiese un cuerpo de opinión ortodoxa y unidad, sino más bien un conjunto de movimientos dispares, concordes, única y exclusivamente, en la negación de validez de generalidad a los principios clásicos.

Es frecuente retrotraer la inspiración de este movimiento a los sistemas de filosofía alemana; siquiera sea, por que indudablemente, la economía política inglesa estuvo siempre unida con el radicalismo filosófico que fue el principal estímulo intelectual de su reforma liberal que alcanzó sus grandes triunfos entre los años 1832 y 1846. En este afán de paralelizar el desarrollo de las ideas basta enfrentar el pensamiento de Locke, Hume, Bentham y Stuart Mill con el de Fichte, Schelling y Hegel, para concluir en el impulso orientador, indudablemente diverso, que recibirían las elaboraciones científicas que tratasen de derivarse de ambos opuestos sistemas filosóficos. Sobre este punto ha insistido con especial intensidad Othamr Spann¹⁵ para quien toda la diferencia que ha de producirse en el siglo XIX entre el pensamiento económico inglés y el alemán deriva de la concepción universalista que se introdujo por obra del pensamiento filosófico. En especial, Spann destaca la figura de Fichte como inspirador de una nueva dirección, en la cual la colectividad pasa a ocupar el primer plano frente a la exaltación del individuo que se realiza en el clasicismo. Esta tesis ha sido atacada por Shumpeter¹⁶, pues, en su opinión, ni siquiera de la figura fundamental de Fichte cabe derivar esa visión universalista que pretende haber encontrado Spann. Sin duda, Fichte no era un individualista en el sentido del pensamiento de Bentham, ni un hombre que amase el «laissez-faire». Si esto es ser un universalista, entonces él lo era, aunque deba afirmarse a continuación, que la especie de los universalistas, entendida en este sentido ha de ser muy extensa. El mero hecho, de que Fichte subrayase la autonomía de la sociedad y el Estado no era una nueva idea, que ya se encuentra en la escolástica medieval y en otros sistemas filosóficos. Schumpeter concluye, en consecuencia, que la derivación de una nue-

¹⁵ Cfs. *Historia de las doctrinas económicas* traducción del alemán por J.R. PÉREZ BANCES, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934, págs. 139 y ss.

¹⁶ *History of... op. cit.* págs. 411 y ss.

va concepción de la ciencia económica y financiera de los sistemas filosóficos debe ser puesta en entredicho.

Mas oponiéndose a esta postura y apoyándose en este ambiente se ha derivado por Spann¹⁷ el arranque del movimiento romántico en Alemania, corroborando así la proposición de Roscher de hablar de una escuela romántica de la ciencia económica y financiera de la cual sería figura fundamental Adam Müller.

La aportación básica de Müller reside de una parte, en la crítica negativa al sistema clásico y, de otra, la introducción de una nueva teoría del Estado y la sociedad que intenta ser operativa desde un punto de vista económico. El Estado será para Müller «la totalidad de los asuntos humanos, su combinación en un todo vivo»¹⁸ concepto con personalidad propia, absolutamente animado y espiritual, pues, precisamente, la personalidad humana no se perfecciona en tanto no se integre en esa comunidad moral. De este planteamiento se deriva el ataque, a la concepción individualista de la sociedad que se encuentre en el fondo de la obra de Smith y del resto del clasicismo. Pero a estas aportaciones, que llevaban al primer plano la economía del Estado, los propios defensores de la obra de Müller –tanto Roscher, como Spann– han terminado por reconocer que las ideas sobre los conceptos sociales de Müller no fueron totalmente operativas en el terreno económico. Afirmación que enlaza con la negación categórica de Schumpeter¹⁹ de admitir la existencia de una escuela romántica de la economía, según propone Roscher, al concluir que ninguna de sus figuras puede considerarse como economista, excepto la de Müller, y sobre éste hay que convenir que la mayor parte de las concepciones sobre el Estado y la sociedad son completamente inoperantes. Pero aún contando con esta negación es evidente que los escritos de Müller, y los de Haller y Stahl realizaron una contribución positiva al desarrollo futuro de la economía financiera que es preciso resaltar. Esta aportación puede concretarse en la necesaria presencia en todos los escritos de carácter científico-financiero, de tres elementos²⁰: 1.º La obligada inserción, al tratar del comportamiento humano, del componente no-racional: deseos humanos, hábitos creencias, ideologías; 2.º La aparición de la psicología social con un carácter primitivo, en algunos de sus escritos y 3.º Mas sin duda la principal aportación del movimiento romántico, si se permite el uso

¹⁷ *Op. cit.* págs. 140 y ss.

¹⁸ *Vid.* sobre este y otros conceptos de MÜLLER el trabajo de V. ANDRÉS ÁLVAREZ, *Sobre los límites entre la política y la economía* publicado en la *Revista de Estudios Políticos* vol. IV (1942) págs. 75 y ss.

¹⁹ *History of... op. cit.* págs. 421-422.

²⁰ *Vid.* SCHUMPETER: *History of... op. cit.* págs. 422-423.

del término, ha sido el llamar la atención sobre la perspectiva histórica de los hechos sociales impulsando toda clase de investigaciones de este tipo. Lo cual significa una ampliación del campo del conocimiento de gran importancia, habida cuenta de la situación en la que se formuló²¹. Estas tres aportaciones han de considerarse materia componente del movimiento científico-financiero de la segunda mitad del siglo XIX.

2.c. El nacionalismo económico de List y la crítica social de Rodbertus

Otra cuarta dirección del pensamiento económico y financiero alemán de comienzos de siglo, y que ayuda a formar un mundo distinto para encuadrar la Ciencia de la Hacienda del creado por el clasicismo, es el vinculado al liberalismo nacional de List. Su relevancia para el tema que nos ocupa deriva de la particularidad con la que List trató el tema que preocupó a Adam Smith: el desarrollo económico. Con gran acierto lo ha precisado H. Dietzel²²: «Ambos –List y Smith– se plantean el mismo problema. El de las posibilidades de una economía agrícola cerrada para lograr la revolución industrial en armonía con la naturaleza del país. Smith lo resuelve, según se ha dicho, con el apoyo negativo del Estado, List con su protección. En este punto –y sólo en éste– se diferencian ambos tratamiento».

Esta posición se apoya en dos ideas fundamentales: 1.º Su gran visión de la situación nacional que constituye un requisito para lograr algunas de sus proposiciones científicas y 2.º El medio teórico para desarrollar esta idea que viene dada por su doctrina de las fuerzas productivas (produktionskräfte).

List piensa que detrás del valor en cambio de cualquier bien material se encuentran las fuerzas productivas. «La prosperidad de una Nación no es tanto mayor cuanto más se acumula la riqueza, sino, en la medida en la cual desarrolla más fuerzas productivas»²³. Sólo en análisis de las fuerzas productivas puede suministrarnos un conocimiento de las condiciones de desarrollo de la riqueza de un país. Por esta causa List dedica gran atención al análisis de las

²¹ Me refiero a la actitud volteriana y utilitaria para con la dimensión histórica del conocimiento humano.

²² Vid. A. WEBER: *Introducción al estudio de la economía política* versión castellana de J. ALVÁREZ CIENFUEGOS, Ed. Bosch Barcelona 1945, págs. 41 y ss.

²³ Vid. *Sistema Nacional de Economía Política* versión castellana de M. PAREDES, Ed. M. Aguilar, Madrid, 1944, pág.115.

fuerzas productivas: las leyes del Estado, sus instituciones públicas, Ciencias y Artes, religiosidad, moralidad, inteligencia y cultura, seguridad política, poder político del Estado y sobre todo, coexistencia armónica de la agricultura, industria y comercio de un país ²⁴.

Este enfoque tiene importantes consecuencias cuando se intenta hacer operativo dentro del sistema de bloques nacionales, y tiene entre otras dos repercusiones básicas: en la política comercial y en la financiera. Ciñéndonos a esta última, su teoría de la productividad puede considerarse como una primera visión que sirve para enfocar la actividad financiera, idea más programática que sistemáticamente tratada, por cuanto List no hace sino enunciarla, ya que en el fondo todo su análisis camina hacia la preocupación política fundamental de su tiempo que no era otra que la del comercio exterior.

Sin embargo, este enfoque productivo fue objeto de reelaboración, tanto por la literatura monográfica que ya se ha mencionado –en la obra de Karl Dietzel– como en los grandes tratados de sistematización de la Ciencia Financiera alemana. ²⁵

Otro extremo en el cual la obra de List ejerció gran influencia fue en el método de tratar los problemas económicos. List utiliza la consideración histórica al igual que Müller y no es extraño que haya sido considerado por los historicistas alemanes como uno de sus antecesores ²⁶.

El último factor preciso para trazar la plataforma en la que ha de operar la ciencia financiera alemana de los grandes sistemas lo constituye la obra de Johann Karl Rodbertus, encargada de desarrollar la crítica de que Schumpeter ha denominado social ²⁷ al modelo clásico y que reside en la discusión de las bases sobre las que se asienta el orden de competencia intentando su corrección a través de cierto tipo de socialismo de Estado. Su filosofía política y social, que cristalizaron ciertas recomendaciones concretas de política financiera, ejercerá gran influencia en la literatura posterior, de la misma suerte que su esquema analítico, en otro sentido muy distinto ²⁸.

²⁴ Cfs. *op. cit.* capítulos XI, págs. 115 y ss. y XII, págs. 129 y ss.

²⁵ Vid. sobre estos extremos SAX *op. cit.* págs. 56 y ss. y 65 y ss.

²⁶ Vid. sobre este múltiple parentesco de LIST cuando dice SCHUMPETER: *History of...* *op. cit.* pág. 505.

²⁷ Son cuatro las fuentes de crítica al clasicismo que SCHUMPETER diferencial la mística, la nacional, la social y la histérica. Vid. sobre la tercera de las mencionadas: *History of...* págs. 506 y ss.

²⁸ Me refiero a su relación con el sistema marxista.

3. LOS GRANDES SISTEMAS DE LA CIENCIA FINANCIERA ALEMANA: STEIN, WAGNER Y SCHÄFFLE. LA DIRECCIÓN ÉTICA (COHN Y VOCKE). LA CRÍTICA DE KAIZL. LOS ESTUDIOS MONOGRÁFICOS (F.J. NEUMANN Y G. VON SCHANZ)

El cuadro anterior, quizás excesivamente prolijo, era desde luego necesario para comenzar a tratar la etapa de sedimentación de la ciencia financiera alemana. Explica, en buena medida, las razones que presidieron su curso y orientación su elaboración. El punto de partida consistió, según se ha dicho, en la Hacienda clásica recibida en Alemania en los moldes cameralistas. Junto a esta dirección se ofrecen varias críticas, la contenida en la literatura monográfica y práctica, la desarrollada por el movimiento romántico, la implícita en el sistema de liberalismo nacional y la expresada por el socialismo de Estado de Rodbertus. Estas líneas críticas facilitaban la transición a un nuevo ambiente que puede fecharse en Alemania a partir de 1860, en el que se inicia la que Meisel ha llamado «época de los grandes sistemas», que cuenta con tres figuras fundamentales: Lorenz von Stein, Albert Schäffle y Adolf Wagner.

Entre las líneas trazadas para bosquejar el ambiente financiero en el que surgen los grandes sistemas, Stein se fijó en la raíz filosófica del movimiento romántico y especialmente en la obra de Hegel. Según subraya von Beckerath²⁹ toda la labor de Stein ha de entenderse como un ensayo de traducir en términos financieros la dialéctica hegeliana. Incluso en la propia evolución del pensamiento de Stein, se manifiesta esta impronta. Las sucesivas ediciones de su obra van ofreciendo no sólo las novedades acarreadas por el desarrollo normal de sistemas y pensamientos financieros sino, asimismo, su propia evolución ideológica que no se alcanza hasta las últimas ediciones.

Para la traducción de las ideas de Hegel al campo financiero Stein arrancó de una relación mediata que debía establecerse, a través de la ciencia del Estado y de la Administración, porque la Hacienda Pública ocupa un lugar exacto, con un papel limitado y concreto dentro de la teoría de la sociedad de Stein y en esto reside la esencia de su pensamiento. Para Stein el fin fundamental del Estado es asegurar la personalidad individual dentro del orden jurídico. Lograr una cimentación de la personalidad dentro del Estado de Derecho. De esta suerte, el Estado no es una institución incompatible con la preponderancia y libertad individuales. Muy al contrario, el Estado es en la obra de Stein el reino de la libertad y de la igualdad. Pero dentro del concepto de Estado, Stein

²⁹ *Op. cit.* pág. 426.

distingue el principio o idea del Estado de su realidad. En cuanto idea el Estado no es sino una forma por la cual puede lograrse la libertad individual a través de asegurar la igualdad ante el Derecho, el suministro de idénticas posibilidades a todos los individuos, la eliminación de las diferencias personales. Con este concepto del Estado como idea debe elaborarse la economía pública que no tendrá, en virtud de él, más que una finalidad: la de favorecer a los individuos, la de exaltar al máximo su personalidad.

Este papel de la economía pública nos sitúa con claridad a la Hacienda del Estado, porque ésta no deberá sino favorecer a los individuos y, para ello, las operaciones financieras realizadas por la Hacienda deben necesariamente reproducir las condiciones de su existencia. Esto quiere decir que, la formación de nuevos capitales por los individuos no es posible sin la intervención de la Hacienda del Estado³⁰.

La Hacienda Pública no es, en Stein, ni una economía particular más que produzca y consuma ciertos bienes, ni una economía concurrente al mercado que altere la fisonomía de éste, sino una unidad económica que posee una misión especial sin cuyo cumplimiento la subsistencia de la vida económica nacional sería imposible. La Hacienda debe facilitar la capitalización tanto material como cultural dentro del Estado. Así se llega a la formación de una unidad indisoluble «un círculo cerrado orgánico» como lo denomina Stein entre economías individuales y la Hacienda Pública. Esta reproducción de las condiciones de su existencia que debe hacer la Hacienda Pública ha de ser siempre una ley implacable que presida la fisiología económica de la vida del Estado.

Se comprende fácilmente que esta teoría informe todas las parcelas de la actividad financiera. Tanto en el sector de ingresos públicos como el de gastos públicos han de inspirarse en el ambiente reproductivo que deban suministrar. Por esta causa para Stein «la capacidad tributaria no es sino la fuente de los impuestos; estos, a su vez, la base de la administración, la cual ha de producir finalmente la capacidad tributaria»³¹. Pensamiento que simboliza en cuanto al aspecto formal del reparto de la carga tributaria la teoría de la distribución y que no es sino una consecuencia de la generalidad de la teoría reproductiva que debe penetrar en todos los resquicios de la vida económica del Estado.

Ahora bien, por otra parte, existe el Estado en cuanto realidad, algo diferente del Estado en cuanto a idea. Para entender esta realidad del Estado ha de

³⁰ Vid. *Lehrbuch der Finanzwissenschaft* Ed. F.J. Brodhams, Leipzig 1878, vol. I, págs. 11 y ss.

³¹ Citado por BECKERAHT, *op. cit.* pág. 427.

introducirse el concepto de sociedad en Stein. Para Stein sociedad y Estado son formaciones heterogéneas. La sociedad frente a la característica de la igualdad y libertad propias del Estado ofrece las de la dominación y desigualdad, nacidas de la estructura económica. Las modificaciones de ésta alteran profundamente las circunstancias de desigualdad. Esta separación entre sociedad y Estado bien se ve que no puede ser permanente, porque, como lógica consecuencia de esta antítesis, surge el intento constante, realizado en función de la estructura de la sociedad, para gobernar la forma del Estado. Es así como la forma de la sociedad supedita a la forma del Estado, y debe admitirse la existencia de una realidad histórica estatal muy distinta del Estado como principio o idea.

Con esta contemplación es claro que el fenómeno financiero posee una doble vertiente: la teórica, a la que intenta analizarse siguiendo la teoría de la reproducción ya expuesta, y la histórica concreta que se fundamenta en el conflicto dialéctico constante entre la idea del Estado y la estructura de la sociedad. Tal conflicto dialéctico es el que Stein hace operativo a la hora de explicar la evolución de los sistemas fiscales, creando algo muy común a la literatura financiera alemana: el repetido intento de dividir el desarrollo histórico, en épocas, fases y grados en función de la diferencia entre realidad e idea del Estado.

A estas aportaciones fundamentales de la obra de Stein debe añadirse algo más, que en parte deriva del enfoque anterior: la elaboración institucional de las diversas categorías financieras. Como ya se ha consignado ésta fue una labor iniciada por la tradición cameralista, y sobre la cual, habría de insistir, especialmente, la ciencia financiera alemana de los grandes sistemas. Stein, separa con toda claridad³², la imposición directa de la indirecta, distinguiendo, en la primera, el gravamen que recae sobre las rentas fundadas y no fundadas y separando, el segundo concepto, de los derechos y tasas que, frecuentemente, habían sido mezclados con él. Por otro lado, dentro de la imposición indirecta, Stein dedicará una especial atención a la naturaleza de los bienes gravados en el consumo, distinguiendo los que recaen sobre bienes de lujo de aquellos que gravan artículos necesarios. Esta clasificación, generalizada después en la mayor parte de los tratados de Hacienda se retrotraía a la obra del práctico Hoffmann ya reseñada y aunque se apoyaba sobre criterios inaccepta-

³² *Op. cit.* vol. I, págs. 526 y ss.

bles se generalizó terminológicamente, debiendo afirmarse con Wagner³³, que desde Stein puede considerarse sistematizado el tratamiento de las instituciones tributarias según las categorías habituales después a la Ciencia Financiera.

En conjunto la obra de Von Stein, colocó la ciencia de la Hacienda en una nueva situación. Marcó su carácter reproductivo y señaló su perspectiva histórica familiarizándola con la ciencia de la Administración de la que no era sino una rama. Sin embargo, no es difícil percibir por donde pueden provenir los ataques al sistema de ciencia financiera tal como fue acuñado por Stein, ya que estos se basan en la imprecisión³⁴ de la que adolece la teoría de la reproducción para fundamentar, de una manera acabada, toda la actividad financiera. Sin duda, que muchas de las actividades del Estado tienden a elevar, o a facilitar al menos, el proceso de capitalización privada. El gasto público reproduce sus propias condiciones (su coste) y forma con frecuencia un excedente sobre tal coste, un nuevo capital en el sentido de Stein. Ahora bien, este excedente ¿cómo ha de calcularse?, ¿atendiendo a la cantidad gozada por cada economía individual? o, por el contrario, fijándonos en el nivel medio de reproducción sobre toda la economía nacional? Sea uno u otro el criterio se comprende las dificultades que han de resolver los políticos que intente orientar con arreglo al principio de la reproductividad toda la política financiera. La remisión que a los mismos hace Von Stein para resolver el cálculo reproductivo del gasto no puede ser, en manera alguna, una contestación a la dificultad anterior, por cuanto no se explicitan los criterios últimos en virtud de los cuales puede hacerse operativa la solución de un problema tan grave que compromete la propia aplicación de la teoría. A pesar de estas objeciones, resulta indudable el interés de la aportación de Stein e innegable su influencia a lo largo de la historia del pensamiento financiero. Ambos extremo se contrastarán fácilmente con la lectura de los siguientes capítulos evitándonos aquí el hacer más indicaciones.

Al igual que la de Stein, la concepción financiera de Adolf Wagner resulta difícil de comprender desgajada del ambiente al que nos hemos referido y que constituyó su mayor apoyo. Wagner era un conocedor profundo del sistema clásico, pero lo era también de la literatura crítica de este sistema que había ido surgiendo en Alemania desde comienzos del siglo XIX. Por otra parte, su vinculación a la realidad le dotaba de un conocimiento extraordinario del pro-

³³ Cfs. A. WAGNER: *Traité de la Science des Finances* versión francesa de J. RONJAT, publicada por V. Giard, París 1909, vol. II, pág. 10.

³⁴ Cfs. sobre este punto SAX, *op. cit.* pág. 75.

ceso de expansión industrial realizado por su país y en el cual habían aparecido peculiaridades especiales que reclamaban la intervención pública, para hallar una «forma administrativa»³⁵ ideal al objeto de expansionar ordenadamente una economía. Por tanto, pensamiento y realidad llevaron a Wagner hacia la economía de Estado.

Wagner vio, en la Hacienda Pública, una parte de la ciencia económica general, en oposición a Stein lo que hace que para tender los principios fundamentales de su Ciencia Financiera sea preciso conocer sus «Fundamentos de Economía Política» como ha resaltado Von Beckerath³⁶.

El Estado, en efecto, será para Wagner³⁷ una unidad económica fundamental que posee una misión orgánica que se agota en una doble función: el establecimiento del derecho y la organización del poder, de una parte, y la organización de la cultura y el fomento del bienestar de otra.

Para el cumplimiento de esta misión es indispensable que el Estado estructure adecuadamente su propia economía, para lo que le es necesario la Hacienda Pública. La Hacienda Pública ofrece al Estado los medios precisos para dar continuidad al proceso de prestación de los servicios públicos. En consecuencia, los ingresos públicos obtenidos a través de la Hacienda se consideran como costes de producción de los servicios prestados el Estado o bien como los llama Wagner, bienes inmateriales. Cada economía pública adquiere así la fisonomía de una economía productiva que al lado de las unidades económicas individuales con las que se complementa y enlaza integran el tejido de la producción material de bienes; no hay diferencia esencial: los impuestos que resta bienes a las economías privadas se oponen a los servicios del Estado, cerrándose de esta manera el ciclo productivo de naturaleza pública.

El problema básico claro es que se presenta cuando se trata de concretar la naturaleza de la conexión del Estado con las economías privadas en orden a la producción pública. La diferencia entre el proceso productivo público y el lucrativo privado la señala claramente Wagner³⁷, puesto que la reposición del capital preciso, en orden a obtener los bienes públicos, no se realiza de la misma suerte que el capital privado siendo necesario, por lo tanto, asegurar de alguna forma la continuidad de la producción pública. Esa forma no es otra

³⁵ Como SCHUMPETER ha señalado a el capitalismo no es otro cosa que una forma administrativa del desarrollo económico. Pero no puede considerarse la única.

³⁶ *Op. cit.* vol. I, págs. 75 y ss.

³⁷ *Vid. op. cit.* vol. I, págs. 23 y ss.

³⁷ *Nota del editor: sin texto en el original.*

que la que se concreta en el pago coactivo del impuesto. Ahora bien, ¿de qué, modo deberá contribuir cada individuo a la producción económica comunitaria? Wagner contesta a esta pregunta clave de todo sistema financiero, sacando el problema del campo estrictamente económico, pues el principio de equivalencia especial –derivable de la teoría del cambio de la que según Sax³⁸ es la productiva de Wagner un complemento– no puede ofrecer garantía alguna dada la naturaleza de la producción pública; suministra únicamente, la base global para la prestación de bienes y servicios por el Estado, no el criterio que permita cortar el fragmento de la obligación tributaria individual. Este solo se desprende cuando se emplea con la abscisa de la concepción productiva, la ordenada del principio de justicia que elimina el margen de indeterminación abierto por el puro principio económico de la producción. En consecuencia, el Estado produce y distribuye sus bienes a la colectividad; los medios de producción cuyo empleo constituye el coste de la producción pública se obtienen de los individuos mediante un principio de justicia, esto es extraeconómico.

La limitación de la teoría de la Hacienda Pública en Wagner, a través de la indeterminación del problema del reparto de los costes de los servicios públicos, es así evidente. Ha de acudir a la historia social y política, a la ética, para poder hallar el criterio que nos permita juzgar convenientemente la distribución de la carga tributaria. De esta manera se admite la imposibilidad de hacer operativa, a la hora de distribuir la carga fiscal de un país, la norma de la productividad con la que se enfoca el fenómeno financiero. Wagner mismo notó esta falta con la cual el concepto de productividad del Estado se convirtió más bien, que en una fundamentación del curso de la vida fiscal en un postulado insuficiente para poder explicar, de forma acabada y con base científica, el proceder fiscal.

Por esta causa era indispensable que la teoría del impuesto examinase aquella indeterminación e intentase hallar en la evolución histórica, el conjunto de principios que, jerárquicamente, precisaban el fenómeno financiero. Tal es el objetivo de la segunda parte de la ciencia de la Hacienda de Wagner. Toda la crítica ha convenido encontrar en ella lo mejor de la obra de Wagner tanto por el método utilizado en su elaboración, cuando por el dominio de la realidad empírica que va desde el conocimiento acabado de las figuras tributarias hasta el de las normas de administración y técnica de cada uno de los impuestos en las diferentes fases históricas. A través de este análisis Wagner infiere

³⁸ *Cfs. op. cit.* pág. 68.

las reglas de la imposición ajustándola a un principio de jerarquía cuyo matiz se halla indisolublemente ligado a una fase histórica.

Es, tras este estudio, cuando Wagner³⁹ sienta la armonía de los principios inferidos en un estado que pretenda lograr los objetivos de la política social apareciendo así el sentido político social de la actividad financiera separado de su puro sentido fiscal. Tal es la índole del planteamiento de la doble perspectiva de la imposición en Wagner, lo que Von Beckerath ha llamado «desdoblamiento del concepto wagneriano del impuesto»⁴⁰.

Es importante darse cuenta del doble sentido que tiene esta actitud de Wagner ante el impuesto y que ya resaltó Meyer, a saber: el histórico, camino a través del cual Wagner llegó a los principios políticos impositivos, y el puramente ético sentido con el que sería defendido este «desdoblamiento» más adelante, por Neumann y Cohn. En Wagner, para justificar la aparición del cariz político-social del impuesto, es indispensable referirle a la fase político social a la que se llega tras una evolución histórica que justifica la imposición según el principio de capacidad, aligerando la carga fiscal de los menos dotados, fijando un mínimo de existencia libre de impuestos, estableciendo gravámenes progresivos sobre la renta y la riqueza, discriminado contra las rentas no ganadas y el consumo de lujo.

Esta peculiar aproximación político-social al campo de la Hacienda Pública había de merecer la atención de Stein puesto que, como se ha señalado, Stein era un defensor a ultranza de la misión social del Estado. Podría esperarse, en consecuencia, la adhesión de Stein a la posición de Wagner. Sin embargo, no ocurrió así. Stein criticó duramente el concepto wagneriano de la política impositiva iniciando la replica de Wagner una controversia que discurre al final de la década de 1880⁴¹ y en la que se airearon los problemas fundamentales de la ciencia de la Hacienda. Esta controversia no tuvo un interés simplemente académico, sino que, dada la naturaleza política de las ideas wagnerianas, su solución habría de repercutir, ampliamente, sobre el enfoque conveniente de la organización fiscal.

El ataque de Stein a la posición de Wagner se realizó arrancando de su concepción de la ciencia de la Hacienda. La distribución del capital en la sociedad –distribución desigual– es la que diferencia las posiciones individuales en la

³⁹ *Op. cit.* vol. II, págs. 165 y ss.

⁴⁰ *Op. cit.* pág. 435.

⁴¹ La polémica apareció en *Tübinger Zeitschrift* (1887).

vida económica. Es esta estructura de la sociedad la que perfila la forma del Estado, según se ha dicho, y, por esta causa, opina Stein, que jamás puede ser nivelada la distribución del capital por medio de la imposición, ya que es la imposición la que está determinada por la distribución del capital. Por otra parte, siendo la renta la fuente de nuevos capitales y, a su vez, determinando estos la movilidad de la estructura de las clases sociales ha de considerar con gran mesura el Estado la posibilidad de frenar este movimiento mediante la técnica impositiva. Los postulados de Wagner perjudican la reproductividad de la actividad financiera amenazando la formación de nuevos capitales individuales y atenuando las leyes del movimiento de la sociedad. Por lo tanto, la aplicación de la política social del impuesto pugna con la estructura social y su relación con la política. Pero, aún cuando esto no fuera así, es decir, aún cuando existiese la posibilidad del acceso al poder del Estado en circunstancias distintas de las que determinan la estructura desigual de la sociedad, esto es, cuando la mayoría del poder político se detentase por aquellas clases sociales que carecen de capital tampoco irían las cosas mejor en la vida financiera porque «los representantes de las clases más bajas sin capital no pueden tener la idea clara sobre las condiciones de la formación de nuevos capitales»⁴² y al ocurrir esto las decisiones financieras pueden perder el rumbo de la reproductividad y el mecanismo fiscal entero del Estado convertirse en un sistema de coacción en virtud del cual un grupo de la sociedad domina a otro impidiendo el desarrollo normal de la producción. Todo el sistema impositivo retrocede entonces desde el nivel ganado en el Estado de Derecho hasta su organización en las sociedades primitivas, con la diferencia de que, así como en estas, las clases situadas mejor económicamente explotaban a los peor dotados, ocurrirá ahora el proceso contrario.

La ideología que se halla detrás de esta crítica de Stein emana del supuesto de la meta al que se encamina la dialéctica impositiva, desde un punto de vista histórico, porque Stein piensa en una gravitación hacia el último estadio en el cual el principio de una sociedad libre se combina con el de un Estado independiente. Última fase que constituye la fuerza motriz que se halla detrás de todo el proceso de evolución histórica de la vida financiera.

Naturalmente que, explicitada esta condición, la diferencia con Wagner se reduce a admitirla o no como fatal conclusión de un proceso evolutivo. Wagner –frente a Stein– era un reformador que creía que el orden y la existencia social y económica de la competencia sólo pueden sobrevivir si se hallan

⁴² Citado por BECKERATH, *op. cit.* pág. 436.

sometidos a un proceso de reforma social; si se previene una subvención inminente con reformas oportunas. Por otra parte, el sistema político en el que él vivía, una monarquía constitucional apoyada por un ejército y una administración que le parecían lo suficientemente poderosos y bien organizados, para no pensar en los abusos del poder político a los que hacía referencia Stein, caso de atribuir al Estado del poder preciso para llevar a cabo una reorganización de la vida financiera con arreglo a las normas de la política social.

Así tomó esta controversia el sesgo de una profecía histórica, pues las hipótesis a las que ambos contendientes ajustaban el futuro descansaban en un pronóstico diverso sobre la evolución de la sociedad, condicionante último del orden con el cual se desenvolvería el fin político-social de la Hacienda.

No cabe duda del gran valor de la construcción de Wagner. No son sólo sus aportaciones a la clarificación de la historia financiera, ni su tratamiento sistemático de las diversas instituciones fiscales, los extremos que conservan plena lozanía en nuestro tiempo. Lo es la propia orientación final de la actividad financiera, que debe emanar necesariamente de criterios extraños al campo económico. En este sentido, Wagner apuntó hacia una consideración de toda la ciencia financiera valorada en términos de sus aportaciones a la conquista de los objetivos sociales informando estos, en consecuencia, la disposición conveniente del campo fiscal. Es este enfoque el que conserva actualidad y, no en la misma medida, su recorrido concreto, ya que falta, en el análisis wagneriano, un estudio detenido de las relaciones entre economía estatal y economía privada, laguna disculpable atendida la cuantía de las necesidades financieras del Estado en aquel entonces, así como la disponibilidad de los instrumentos científicos para poder examinar, detenidamente, la intervención del sector público en las corrientes económicas nacionales. Las mismas lagunas se advierten en la presentación y tratamiento de los efectos económicos de la imposición, campo que no había sido enriquecido todavía con las aportaciones que habría de realizar paralela y subsiguientemente el análisis marginal.

Albert Schäffle es el tercer gran sistematizador de la ciencia financiera alemana del siglo XIX. Su obra básica se ha dirigido hacia el análisis del fundamento y problemas de la técnica impositiva, pero, a pesar de esta limitación inicial, se halla, en la misma, un enfoque teórico acabado del fenómeno fiscal ⁴³.

⁴³ Sobre la obra de SCHÄFFLE existen juicios dispares. SCHUMPETER ha negado su validez colocándola en un lugar secundario; por el contrario, VON BECKERATH ha demostrado, en mi opinión claramente, la importancia de sus aportaciones a la ciencia de la Hacienda. *Vid. op. cit.* págs. 438 y ss.

Para Schäffle la actividad financiera ha de considerarse como una actividad preponderantemente política, aunque opere con medios económicos. Las consideraciones políticas, dentro de la vida financiera, prevalecen sobre las de naturaleza económica. Schäffle resaltaré esta característica al señalar que la política impositiva de una sociedad ha de enfocarse como un problema de constitución y especialmente de representación de la sociedad en el poder. Esta tesis es contrastada empíricamente, desde una perspectiva histórica, por Schäffle y de una manera exhaustiva, exponiendo, detalladamente, la relación entre las diversas formas de gobierno y el reparto de la carga tributaria.

En este marco Schäffle encuadra, críticamente, la teoría de la reproductividad de Von Stein que no admite porque, aunque la imposición represente la forma de satisfacción más provechosa de las necesidades públicas, existe una clara consecuencia peligrosa en la atribución universal de la nota de productividad a esta acción ya que a través de la misma podría llegar a justificarse una extensión desmesurada de la economía del Estado.

También manifiesta Schäffle su inconformidad con el enfoque político-social dado por Wagner a la Hacienda Pública. Si queremos entender los principios básicos de la ciencia de la imposición es indispensable, en opinión de Schäffle, trabajar en el campo mismo de la técnica impositiva. Estos principios no deben provenir jamás del idealismo especulativo⁴⁴.

Evitando estos escollos llega Schäffle a las reglas de la generalidad y regularidad que se encuentran en la propia vida financiera, en la realidad universal de todos los impuestos. Sólo la remisión a estas dos normas evita una escapada indeseable hacia el campo de la especulación, tan criticable como poco conveniente. Sin embargo, a través del análisis histórico que Schäffle interpretó magistralmente no podía más que reconocer la presencia de los fines secundarios de los impuestos, que Wagner puso en primer término, y que deberían, en todo caso, ser postergado de la vida financiera porque no permiten arraigar, sistemáticamente, el reparto de la carga fiscal de la misma manera que puede distribuirse con arreglo a las normas enunciadas.

Por otra parte, el impuesto en Schäffle debe atender a guardar un equilibrio entre las necesidades generales del país y la necesidad financiera especial o concreta a la que atiende la imposición. La economía del Estado no es más que una parte de la economía nacional y ha de procurarse ponderar, debida-

⁴⁴ SCHÄFFLE interpreta aquí la construcción de WAGNER referida a la justicia absoluta y no a la histórica como realmente se elaboró. *Vid.* cuanto se dice infra.

mente, las atenciones fiscales del Estado y el egoísmo individual que negaría, prácticamente, todo el desarrollo de la actividad pública. La gran dificultad reside en hallar una solución –entre estas dos fuerzas antagónicas que forman el nervio último de la actividad financiera– que Schäffle atribuye a los políticos. Pero no deja dándose cuenta de lo vital de la cuestión, abandonado aquí el problema, que quedaría así a la suerte de la arbitrariedad, si no que condiciona su solución, al menos, proponiendo una estructura política determinada en la adopción de las decisiones financieras de forma que la representación, así como el funcionamiento de las distintas instituciones políticas de la sociedad, se revisen para que la antinomia enunciada discurra por la línea de equilibrio que Schäffle propugna. A este fin se dirigen sus proposiciones sobre la reforma parlamentaria, la representación corporativa, la estructura de las votaciones parlamentarias, etc. En este extremo, la obra de Schäffle guarda un paralelismo notable con otro trabajo que discurre en fechas parecidas desde el marginalismo: la obra de Knut Wicksell cuyo contenido concreto ha de ocuparnos en el próximo capítulo.

Esta concepción del equilibrio financiero entre la necesidad del Estado y las necesidades de los individuos se hizo operativa por Schäffle en el campo de la imposición intentando iluminar con su ayuda los diversos tipos de gravamen⁴⁵. Para Schäffle, la imposición directa sólo puede y debe aprovechar la capacidad tributaria media eliminando los distintos matices individuales. Para aproximarse a esta diversa circunstancia económica en la que se encuentra cada persona ha de acudir a otros tributos: los que recaen sobre el consumo, y aquellos que Schäffle denomina gravámenes sobre el enriquecimiento, y que pueden traducirse por derechos e impuestos establecidos sobre la circulación de bienes ya *inter vivos*, ya *mortis causa*. Las fuerzas económicas de los diversos sujetos se manifiestan para Schäffle de una manera libre en el gravamen del gasto que resulta ser por esta causa la mejor manera de practicar la adecuación del tributo a la circunstancia personal de cada economía.

También analiza Schäffle la teoría de Dietzel sobre la deuda pública en un estudio que merece citarse por cuanto diverge de la opinión productiva de este último. Schäffle partía de un escepticismo notable frente al proceso de endeudamiento del Estado, mientras el mismo no respondiera a un principio de reproductividad inmediata. La deuda pública no es sino impuestos aplazados que deben bailarse en una relación consiguiente con la línea de equilibrio fi-

⁴⁵ Vid. para un desarrollo de este punto la excelente comparación entre los sistemas de SCHÄFFLE y Wagner por VON BECKERATH *op. cit.* págs. 441 y ss.

nanciero y no puede justificarse, en manera alguna, el crecimiento ilimitado del crédito público porque tampoco hay razón para expansionar ilimitadamente la carga tributaria.

Este enfoque del fenómeno fiscal, orientado por Schäffle a través del equilibrio conveniente para el progreso y sostenimiento de la economía nacional entre los sectores privado y público se ha completado, en cada caso, con un análisis profundo, según se ha dicho, de la circunstancia real, sector en el que Schäffle analiza las divergencias, entre lo inferido del principio fundamental con el que se orienta la Hacienda del Estado y el curso real de los hechos financieros. El conocimiento de Schäffle de los aspectos de la vida cultural, económica y política enriquece extraordinariamente el tratamiento de estos factores adicionales a la teoría de la formación del fenómeno financiero, pero frecuentemente, también desentona de la rigurosidad con el que se lleva a cabo el análisis puro del fenómeno fiscal.

A la obra de estos tres grandes sistematizadores de la ciencia financiera alemana puede añadirse el nombre de Roscher, autor en cuya obra ha presidido un criterio de ponderación de la que quizá derivase su gran éxito. En particular su manual de Hacienda Pública reúne estas características. Los problemas tradicionales de nuestra disciplina son examinados en él por Roscher. Frente a la polémica de las teorías del interés y de la capacidad para el reparto formal de la carga tributaria, Roscher propugna bajo la orientación ya enunciada, un eclecticismo en el que pueda hallarse la coexistencia pacífica de ambos principios. La progresividad impositiva dimanante de la línea político social de Wagner le parece especialmente peligrosa. Para Roscher la experiencia histórica es contraria a la progresión. Las arbitrariedades políticas que la misma introduce solamente pueden contrapesarse en fases determinadas del proceso histórico. Es así como nos introduce Roscher hacia el ansiado terreno de todos los escritores alemanes, en el que se descompone el proceso financiero en distintas fases históricas, descomposición realizada en función de la utilización de los impuestos. Roscher diferencia el estado de inmadurez, en el cual el instrumento tributario es manejado en contra de las clases peor dotadas, del de decadencia, en el que las mejor dotadas son explotadas por el instrumento fiscal. La proporcionalidad auténtica es la regla de oro del proceder fiscal que sólo se alcanza en las fases de florecimiento. Estas tras fases o períodos se repiten a lo largo del tiempo y toda la historia financiera puede concebirse como una teoría cíclica gradual⁴⁶.

⁴⁶ Vid. sobre el parentesco historicista de esta evolución VON BECKERATH, *op. cit.* pág. 443.

En la elaboración de los sistemas financieros hasta ahora enunciados, se ha destacado la importancia del elemento ético, aunque su presencia haya sido atacada como inconveniente, y, en otros casos, integrada en un proceso histórico. Pero cuando la función moral del Estado adquiere su máxima vigencia no es en la elaboración de los sistemas expuestos sino con los de W. Vocke y G. Cohn.

Para Vocke toda la evolución tributaria se halla penetrada de principios éticos⁴⁷. La relación mutua de los distintos impuestos, su relativa preponderancia, deriva del Estado político y moral de un pueblo en cada momento. En opinión de Vocke, ha de condenarse, completamente, el gravamen sobre el consumo y el que recae sobre la circulación. Es más: el carácter de estos impuestos hace que ni siquiera deban recibir la denominación de tales, proponiéndose su eliminación por la imposición sobre las distintas fuentes de renta y la aproximación hacia el fin lejano del gravamen general sobre la renta individual en el que Vocke encuentra la máxima expresión de la justicia. En consecuencia, la preponderancia de estos tributos en la vida financiera de un país se halla relacionada con la moral de convivencia: «cuanto más grande sea el papel de la imposición sobre el consumo más inmaduras y carentes de libertad ha de ser las masas populares y tanto más egoístas y menos adelantadas moralmente las clases dominantes». Vocke no admite la posible perfección de los impuestos vejatorios a la justicia, aunque se confiese la necesidad indispensable, dada la situación de la técnica impositiva, de llegar a una sustitución completa de estos impuestos. El éxito de la contribución sobre la renta, como consecuencia de la reforma de Miquel en Austria⁴⁸, galvanizó aún más su optimismo, un tanto limitado inicialmente por este tributo, por las posibilidades de la realización de los principios éticos en la vida financiera.

En esta misma línea y como el representante más significativo al decir de Schmoller, debe de encuadrarse en la obra de Gustavo Cohn. Para él la realidad fiscal no es sino una parte de la realidad histórica a la que importa depurar críticamente. Ello no es posible si la investigación no penetra en el terreno en el que arriesga el fundamento último de la vida financiera: el de la ética. Se hallarán así los juicios morales que se expresan, directa e indirectamente, en cada circunstancia de la vida fiscal. Este hallazgo es el que permite proyectar el criterio normativo al que ha de responder, en última instancia, la realidad

⁴⁷ Sobre la significación y consecuencias de este principio, *vid.* A. GARINO CAMINA: *Corso di Scienza delle Finanze* Ed. Giappichelli, Torino 1949, págs. 35 y ss., y GERLOFF Grundlegunder... *op. cit.* pág. 42.

⁴⁸ Sobre la significación general de esta reforma *vid.* SCHUMPETER: *History of...* *op. cit.* pág. 769.

financiera y el que permite limar aquellas imperfecciones que se ofrezcan en cada momento.

Este criterio general lo aplica Cohn al proceso de financiación de las necesidades públicas que no se basan, ni en el interés, ni en la capacidad, sino en una apreciación justa del valor que no puede hallarse más que con juicios de tal carácter. Este planteamiento, forzosamente, habría de llevarle a Cohn hacia la obra de Wagner, sobre la que se apoya gran parte de su construcción, aunque se hallen alusiones críticas al realismo de las fases históricas tal como fueron formuladas por el profesor de la Universidad de Berlín.

En este ambiente creado por la función moral a la que debía de servir la economía pública, la traducción y difusión de la obra de Kaizl a comienzos del presente siglo tuvo en Alemania la virtud de airear una posible fundamentación positiva de naturaleza distinta a la realización de un fin moral.

Kaizl partió de una crítica implacable a la tesis sustentada por los autores que ensayaron en la función moral del Estado la cimentación de la actividad financiera. No hay nada que se parezca, en la actuación financiera, a la realización de un ideal de justicia. Por el contrario, privan en ella la presencia de los intereses de los grupos sociales dominantes. Carece, en consecuencia, de sentido el investigar las reglas normativas a las que debe plegarse la convivencia financiera, y la labor de los investigadores en este campo, ha de limitarse a la enumeración de los elementos determinantes de la selección de los diversos impuestos, así como su combinación en los diversos sistemas tributarios. Siguiendo este razonamiento Kaizl subraya la existencia de varios factores: 1.º El volumen de la necesidad financiera; 2.º La naturaleza del sistema económico; 3.º La índole de las clases políticas dominantes; 4.º Su ideología; 5.º La organización de la administración financiera y 6.º Su técnica⁴⁹. Solamente atendiendo a estos factores es posible condicionar los elementos determinantes de la selección impositiva. La naturaleza de las variables manejadas fácilmente descubre el lugar en el cual debe de tener asiento la ciencia financiera objetiva. Este no es otro que el de la sociología general. Esta conclusión nos lleva a establecer un parentesco estrecho entre las concepciones de Kaizl, y las que más adelante –incluso paralelamente– elaboraría la ciencia financiera italiana de cuyo contenido habremos de ocupar nos en otro capítulo.

⁴⁹ Compárese la extraordinaria similitud de este planteamiento con el de BORGATTA.

El último grupo de los hacendistas alemanes de la etapa de los grandes sistemas es el dedicado a los estudios concretos, no a los ensayos generales de fundamentación, y en la que destacan dos figuras fundamentales: Friedrich Julius Neumann y Georg Von Schanz.

La principal tarea realizada por Neumann⁵⁰ en el campo de la ciencia financiera ha residido en el intento de clarificar los términos utilizados en la ciencia financiera. Es este un trabajo fundamentalmente metodológico ampliamente preciso cuando una ciencia ha adquirido un desarrollo notable arrastrando la creación de proposiciones y términos que acaban por emplearse con múltiples sentidos confusos. El problema consiste en seleccionar aquellos que tengan una especial resonancia en el campo científico para probar su contenido y depurarlo en todo caso. La elección la concretó Neumann en tres grupos distintos de cuestiones: 1.º Sobre el significado del principio de capacidad impositiva; 2.º Sobre la aplicación de los criterios de la distribución formal de la carga tributaria en campo distinto del de la imposición y 3.º Sobre la clasificación del sistema de ingresos del Estado.

En el primer problema terminó por inclinarse como fórmula conveniente de precisar el concepto de capacidad tributaria por una interpretación subjetiva limitada al sacrificio ocasionado por el gravamen, eligiendo la interpretación del sacrificio mínimo como las más convenientes, aunque limitando las consecuencias últimas de este principio en lo que respecta a los topes de la progresividad, en cuyo cálculo debería tenerse en cuenta –afirma Neumann– la influencia del impuesto sobre el aliciente y el justificado respecto a la propiedad individual.

En el segundo problema Neumann intentó extender el carácter limitado que poseían los principios del reparto de la carga tributaria hacia otros campos distintos sin que su ensayo tuviese la misma suerte, al igual que ocurrió con el intento de clasificación de los ingresos del Estado, basado en buena parte, en la obra del práctico Hoffmann.

Las limitaciones de la investigación de Neumann son imputables a su posición metodológica y residen en caminar hacia un conceptualismo extremo, que lejos de ser un medio cognoscitivo útil para llegar a la naturaleza de las cosas, no puede, ni debe orientarse, adecuadamente, más que por razones de claridad, lógica en su aplicación y utilidad de los conceptos elaborados,

⁵⁰ Vid. sobre la posición de NEUMANN el trabajo de VON BECKERATH, *op. cit.* págs. 446 y ss.

característicos que no concurren en la investigación de cualquier término sino es sobre la base de que el mismo haya sido muy elaborado e interpretado en direcciones opuestas ocasionando confusiones constantes.

Otro rasgo fundamental de la obra de Neumann debe destacarse y es el de la implacable crítica a la que sometió las grandes obras financieras de su tiempo y entre las que se encuentran las dirigidas a los grandes sistematizadores: Schäffle y Stein,⁵¹. Finalmente, no debe silenciarse los estudios de carácter histórico de Neumann verdaderamente, exhaustivos y ejemplares, línea en la que no tenía más remedio que cultivar por la moda imperante en Alemania.

Georg Von Schanz, ha seguido el mismo camino de parcelar la gran temática financiera y de consagrarse a la realización de Estudios concretos. Entre los temas parciales abordados por Schanz merece citarse tres fundamentales: el estudio sobre el concepto de la renta, los análisis de la imposición sobre el producto y el gravamen sobre las transmisiones hereditarias.

Sin duda, de los tres el más importante es el primero, un ensayo que jugó un papel básico en la literatura decimonónica y de comienzos de siglo. La renta fiscal en él propuesta diverge de la hasta entonces utilizadas y elaborada fundamentalmente en la ciencia financiera alemana por Herman y Schmoller y que atiende esencialmente a las notas de la periodicidad de mantenimiento de la riqueza originaria. Schanz simplifica la cuestión y define la renta fiscal como «el incremento de la riqueza sin preocuparse del carácter periódico o aperiódico de tales variaciones. La consecuencia obvia de este razonamiento era ampliar extraordinariamente el concepto de renta, obedeciendo el concepto de renta, obedeciendo a una razón fundamentalmente pragmática, que inspiró pasajeramente la ordenación fiscal alemana. Entre los ensayos de Schanz es también destacable su aportación a la política fiscal para expansionar la ocupación que Gerloff⁵² ha señalado como precedente de las posiciones actuales.

Finalmente, debe señalarse entre la obra de Schanz el apoyo prestado al progreso en la ciencia de la Hacienda debido a la edición del *Finanzarchiv* que fue durante un gran período de tiempo la única revista especializada en problemas de Hacienda Pública.

⁵¹ Vid. sobre su contenido cuanto expone VON BECKERATH, *op. cit.* pág. 448.

⁵² Vid. *Grundlegung der...* *op. cit.* pág. 7. El trabajo de SCHANZ es: *Die Frage der Arbeitslosigkeit und die öffentliche haushaltsführung.*

4. EL HISTORICISMO Y LA CIENCIA FINANCIERA

Aunque en el ambiente de las grandes sistematizaciones de Hacienda Pública alemana se respira el historicismo, es obligado dedicar una breve referencia concreta a las repercusiones de este movimiento científico sobre la elaboración de la ciencia financiera.

Los manuales tradicionales de la historia del pensamiento económico suelen afirmarnos la existencia de una conexión entre lo que llaman vieja escuela histórica y la joven escuela histórica. Compuesta la primera por Roscher, Hildebrand y Knies y asocia la segunda al nombre de Gustav Von Schmoller. Sin embargo, como ha afirmado Schumpeter⁵³, la única conexión existente entre los escritores de la vieja escuela histórica era la programática, el terreno que debía cubrirse por la investigación, sin que puedan establecerse más puntos de contacto ni afirmarse la presencia de una vieja escuela, entendida como un fenómeno sociológico.

La unidad de programa ofrecía, sin embargo, ciertas particularidades coincidentes, en cuanto manifestaba una actitud crítica general que se halla en toda la literatura alemana, frente al sistema clásico, al mismo tiempo que la afirmación positiva de ensayar la percepción de los fenómenos económicos a raíz de su cariz histórico mediante la formulación de leyes evolutivas, fases o estadios del proceso histórico.

La obra representativa de esta tendencia fue, naturalmente, la de Roscher pero su influencia se esparce más allá, como ha podido apreciarse, inundando todas las exposiciones de los grandes sistemas de la ciencia financiera alemana.

La teoría de la evolución cíclica de los períodos de Roscher, no fue de la conformidad de Schmoller. A pesar de las alabanzas que éste le dedicó a la obra de Roscher no dejó de afirmar que para que pudiese considerarse como una ciencia acabada de la Hacienda, debería haberse llevado adelante, en otro sentido, la renovación de las proposiciones científicas siguiendo el espíritu de la investigación histórica. A Roscher le exigió Schmoller exactamente igual en el terreno de la Hacienda que lo que a Carl Menger le había exigido en el de la Economía: la necesidad indispensable de preparar un copioso material empírico para arrancar de él los conocimientos generales. La elaboración de monografías de carácter financiero que cubriesen temporal y espacialmente la expe-

⁵³ Cfs. *History of...* págs. 808 y ss.

riencia disponible y que suministrasen la base precisa para la reflexión ulterior y el fruto teórico que de esta debería esperarse. Tal es el célebre esquema heurístico que constituye la principal aportación metodológica de la joven escuela histórica. Schmöller se ha preocupado mucho en subrayar que no hay en él menosprecio alguno a la generalización, hacia la teoría. Precisamente por apreciársela en su justo valor es por lo que debe colocársela en el lugar que merece: esto es, tras de la elaboración histórica detenida, tras de la investigación empírica exhaustiva que, observando la realidad nos muestre las peculiaridades de la misma y nos permita inferir conclusiones generales. Realizada esta tarea podremos llegar a la redacción completa de un conocimiento universal de la teoría de la Hacienda que no puede obtenerse, sino por los pasos que van de lo particular a lo general.

Por ello, para Schmöller la única manera posible de incorporar los fenómenos económicos-financieros a un conocimiento científico es ensayar este caso a través del camino histórico. Esta conclusión metodológica de Schmöller llevó a la ciencia de la Hacienda hacia las investigaciones de carácter monográficos que ya contaban con una tradición importante en Alemania, explícita en las obras de los grandes sistemas financieros y en investigaciones parciales, anteriores incluso, a su formulación como las de A. Böckh y K.D. Hüllmanns y que habría de seguir en la fase historicista, los trabajos de Bucher, Held Pleuge, por no citar sino los más importantes.

El valor de esta literatura monográfica es muy desigual y toda ella se halla viciada por el defecto fundamental de partida que no es otro que el error epistemológico que esconde el historicismo: la caída de un empirismo del que difícilmente puede arrancar una verdad científica. Es más: los éxitos conseguidos por la escuela, en el análisis financiero, se deben al propio valor intrínseco de las tesis que implícitamente conducen la investigación y al conocimiento de nuevos hechos desde un punto de vista positivo. Por ello, aunque quizá sea un poco duro, no puede juzgarse muy desencaminado el juicio de Meisel sobre el historicismo financiero: «El historicismo de Schmöller si bien no ha causado a la Ciencia Financiera, ningún perjuicio tampoco le ha proporcionado ninguna ventaja clara»⁵⁴. La única posibilidad de mitigar el rigor de esta afirmación consiste en contemplar la aportación indirecta de la investigación histórica como elemento de contrastación de la teoría disponible. Desde esta perspectiva, que es desde la que algunos como Brinkmann juzgan fructífera la investigación histórica, si puede ser de ayuda el disponer de datos sobre la experien-

⁵⁴ Cfs. VON BECKERAHT *op. cit.* pág. 458.

cia, ya de otras sociedades, ya de otro tiempo, que nos ayuden a situar en un horizonte más amplio el conjunto de conocimientos teóricos.

Sin embargo, hay otra manifestación en la joven escuela histórica acaudillada por Schmöller que tuvo repercusiones directas en el campo financiero. Repercusiones que armonizaban extraordinariamente bien con el clima científico y las consecuencias que este había tenido para la reforma social. Me refiero, concretamente, a la segunda nota fundamental que Hutchison⁵⁵, ha percibido en la joven escuela histórica: la presencia de un ideario político positivo que reformarse el orden de competencia, hasta entonces generalmente admitido.

Es muy curioso investigar la evolución del pensamiento de Schmöller sobre este extremo. Como Von Beckerath ha afirmado⁵⁶, Schmöller fue en su juventud un partidario decidido de la ciencia financiera liberal. A esta fase pertenece un célebre trabajo monográfico en el que Schmöller intentaba precisar el concepto de renta imponible. Su punto de arranque fue la definición dada de renta por Hermann según la cual la renta individual es la suma «de los bienes económicos o de cambio que en un determinado período de tiempo van a engrosar los bienes originarios de una persona, siempre y cuando que estos permanezcan intactos y la corriente de bienes recibida pueda aplicarse al cultivo de la personalidad individual». La originalidad de Schmöller consistió en fijarse en la renta como concepto base para ajustar a él la estructura entera del sistema impositivo, no pretendiendo sustituir la multiplicidad de gravámenes existentes por un sólo impuesto sobre la renta, sino, más bien, el de que esta multiplicidad de tributos se ajustase a la renta individual. Esta visión de la renta, como expresión de la capacidad tributaria, no le llevaba a Schmöller al intentar resolver el problema de hallar un trato adecuado a personas con diferente renta a los extremos en los que cabía pensar del gran reformador social que sería años más tarde Rechazada la diferenciación en el trato tributario según el origen de la renta, la progresividad del gravamen y la condicionalidad en la tributación de la renta a las circunstancias familiares y personales de su preceptos. Schmöller se contentaba en este trabajo con algo mucho más modesto: el afirmar el paso de la base del tributo en los excedentes, buscados por el clasicismo, a la personalidad entera económicamente activa de todos los sujetos expresada en la renta. Las cosas fueron mucho más adelante años más tarde. Suele señalarse como fecha del cambio del ideario político de Schmöller la célebre réplica a Tristchke del año 1874, conteniendo la defensa del ideario

⁵⁵ *Op. cit.* pág. 180.

⁵⁶ *Op. cit.* pág. 431.

de la «Verein für Sozialpolitik». Tres años más tarde Schmöller editaba su obra *Épocas de la Política Financiera Prusiana*, en las que aceptaba plenamente el ideario de la política social para subordinar al mismo la actividad financiera.

Desde entonces puede considerarse que el historicismo quedaba encuadrado en una dirección valorativa de la fundamentación de la ciencia de la Hacienda, al mismo tiempo que profesaba la necesidad estricta de una investigación histórica. Esto es, el proceso formativo de la actividad financiera exigía indispensablemente no una investigación histórica simplemente, sino histórico-ética, términos que en opinión de Schumpeter⁵⁷, dificultaban excepcionalmente cualquier labor científica limitándose así aún más la probabilidad de que por el camino historicista pudiera llegarse a alguna construcción positiva.

⁵⁷ *Op. cit.* pág. 812.

LECCIÓN 5.^a

EL MARGINALISMO Y LA HACIENDA PUBLICA

CAPÍTULO I

LA ESCUELA DE VIENA Y LOS ECONOMISTAS DE ESTOCOLMO

1. EL MARGINALISMO: SIGNIFICACIÓN GENERAL Y DIRECCIONES CONCRETAS

Alrededor de 1870 se produce un desplazamiento en el enfoque científico de los problemas económicos. Esta nueva aproximación sustituye al pensamiento hasta entonces dominante en la ciencia económica: el clasicismo.

No es fácil mostrar con claridad las causas que produjeron esta renovación, pero sí lo es el afirmar su principal resultado: el abandono progresivo de la teoría del desarrollo, para fijarse en un planteamiento de la cuestión económica en la que se trataba de determinar el uso óptimo de unos medios escasos respecto de unos fines dados.

Meier y Baldwin¹ han señalado como posible causa externa de este cambio de acento en el interés de las cuestiones económicas las innovaciones técnicas ocurridas durante el siglo XIX, así como el descubrimiento de nuevos recursos naturales. En este mundo ambiental no era, ciertamente, una conclusión pesimista esperar en un continuo desarrollo sobre la base de los medios disponibles. Por otra parte, los salarios reales remontaban considerablemente el nivel de subsistencia, permaneciendo el tipo de beneficio elevado y no constituyendo

¹ *Economic Development op. cit.* págs. 65 y ss.

las rentas de la tierra el porcentaje alarmante que los clásicos esperaban como consecuencia del desarrollo económico. Creer en estas circunstancias, en la gravitación de la vida económica hacia un estado estacionario con un nivel de salarios al límite de subsistencia no era apoyar la construcción teórica sobre la realidad vivida. Como consecuencia, el modelo empezó a perder interés.

Con independencia de estas razones externas, sin duda de vital importancia, hubo también otra que pesó en la postergación de la economía clásica. Se trataba de la simplicidad con la que se combinaban las magnitudes fundamentales por el clasicismo para producir el modelo del desarrollo. Los cambios en las grandes variables como la población, la acumulación del capital y la técnica eran demasiado complejas para que sus interrelaciones resultasen tan simples como los economistas clásicos creían. Más bien parecían determinadas por causas ajenas al desarrollo del «modelo» de la vida económica y un análisis científico consecuente debería partir de este hecho y tomar como datos «exógenos» de la vida económica a los mencionados. En estas condiciones, el problema central de una sociedad consistiría en la elección entre los usos alternativos de unos recursos dados para obtener la satisfacción máxima de las preferencias dadas de los individuos. Fue así como se acuñó la idea del estado estático, que circunscribía el análisis dentro de una estructura bien distinta de la clásica en la que la técnica, los recursos y las preferencias individuales, intervenían en el estudio de las cuestiones económicas como datos de partida. La competencia perfecta y el equilibrio general fueron los dos conceptos que con el estado estático completaron el perfil del análisis marginal. Así quedaba delineado la esencia del objeto de la ciencia económica que estaba constituida por el hallazgo del principio de escasez que sostiene el armazón teórico de las principales obras de la época. Jevons concretó, con más precisión que ningún otro economista, esta peculiar aproximación a los problemas económicos: «Las leyes de la economía política tratan de las relaciones entre necesidades humanas y bienes para satisfacerlas... La más fundamental de estas leyes fue ya establecida por Sénior y Banfield: Las necesidades humanas son limitadas en extensión»². Aparecen en este párrafo sintetizados los dos polos orientadores de la revolución marginal: la consideración de los fenómenos económicos a través del concepto de escasez y el subsiguiente y obligado descubrimiento del principio de la utilidad marginal.

He aquí la causa por la que la atención de los economistas se desplazó hacia los problemas a corto plazo ya que se fijaron, fundamentalmente, en las interrelaciones existentes entre las distintas partes de la vida económica en un momento determinado, más bien que en como estas distintas partes o sectores de la

² De su discurso de inauguración de La cátedra de Economía de la University College de Londres.

vida económica desarrollaban su actividad a lo largo del tiempo. Se ve claro que este planteamiento no conduce más que a la ya enunciada tarea de determinar la distribución más eficiente de los recursos disponibles. En estas condiciones el valor tuvo que ser enfocado desde el punto de vista subjetivo inundando este planteamiento todos los tratados de la época y eliminando la aproximación al valor de los bienes desde la perspectiva clásica.

Este movimiento subjetivo de la ciencia económica dista mucho –ha dicho Stark³– de limitarse a un sólo sector científico. La más bien diversas del pensamiento siguen, en los mismos años, semejantes evolución. No puede ignorarse el renacimiento del idealismo filosófico por obra de Cohen, cuyo trabajo fundamental se publica el mismo año que el de Menger, no es difícil ver tampoco en la filosofía religiosa de Tolstoi el mismo origen en que arraiga el idealismo de Cohen y el individualismo de Menger. El cambio espiritual se refleja también en la historia del arte. Casi inadvertidamente el impresionismo es sustituido por el expresionismo. La poesía de Rimbaud y la pintura de Van Gogh testimonian la afirmación de la existencia de una nueva aproximación al mundo y a las cosas.

Pero esta aproximación, en el terreno concreto de la ciencia económica, brotó en lugares distintos: en Inglaterra, en Italia y Suiza en Austria⁴. No es de extrañar que esta diversidad de localización geográfica influyese sobre la personalidad de los escritos científicos. Existían en esos países tradiciones muy diferentes y, lógicamente, no cabía esperar un tratamiento uniforme de los problemas económicos, a pesar de arrancarse en todos del reconocimiento explícito de la feracidad del método de análisis subjetivo.

Es, por tanto, preciso estudiar como las peculiaridades de la concepción económica trasladan su influencia a la fundamentación científica de la actividad financiera y, en que sentido, el impulso de la nueva concepción del problema económico varió la perspectiva científica que hasta entonces ofrecía la Hacienda Pública. Al análisis de este problema destinaremos la lección 5 dividida en cuatro capítulos distintos: el presente en el que se expone la posición de la escuela vienesa, así como las enmiendas y perfeccionamientos que introdujo la escuela sueca en el razonamiento de la fundamentación de los problemas financieros. El capítulo siguiente se destina a la exposición de la primera rama del pensamiento

³ Vid. *La Storia dell'Economia in relazione allo sviluppo sociale*. Ed. «L'Industria», Collana di Moderne Opere Economiche, Milán 1950, pág. 9.

⁴ He desarrollado extensamente en otro lugar (*Un Ensayo de Metodología Económica*, Capítulo VI») las diferencias y analogías en el pensamiento económico de estas escuelas. Naturalmente que el conocimiento de éstas es presupuesto de lo que aquí se expondrá.

italiano derivada del marginalismo y vinculada a los nombres de Viti de Marco, Mazzola y Einaudi. Estos dos capítulos se hallan en realidad unidos por un común denominador, a pesar de sus parciales diferencias, y es el de la formulación de una teoría de la Hacienda Pública que podemos denominar, de acuerdo con Musgrave⁵, del cambio voluntario cuyo último punto de apoyo reside en aplicar al campo financiero la nueva teoría del valor aportada por el marginalismo.

Finalmente, un último capítulo se dedicará al análisis del pensamiento financiero inglés tal como éste se construyó a raíz de las aportaciones marginales.

Figura destacada del movimiento marginalista es, sin duda. Pareto, pero, por una paradoja peculiar, la traducción –más bien mediata– de sus ideas al campo de la Hacienda Pública, no se ha expresado en lenguaje económico, ya que fue Pareto quien impulso los intentos de fundamentar políticamente la actividad financiera del Estado, prendiendo en Italia sus consejos en tal grado, que constituyen hoy un término de referencia y estudio obligado para quien desee analizar científicamente los procesos de la Hacienda Pública. Realizar un esquema crítico de esta posición científica es el objeto de la lección 6.^a

2. LA HACIENDA DE LA ESCUELA DE VIENA. EL SISTEMA DE EMIL SAX

Para explicar concluyentemente la aparición de la ciencia de La Hacienda Pública de la escuela de Viena es preciso partir no sólo del motor último constituido por la nueva teoría del valor, sino del aliciente externo de realizar esta tarea en virtud del estado de la literatura científica. El conjunto de principios éticos, jurídicos, políticos y sociológicos que arrastraba la ciencia de la Hacienda Pública en los países de lengua alemana habían hecho de ésta una disciplina compleja y, en el sentir de muchos, confusa pues era difícil el hallar, en este conjunto de hechos tan diferentes, la perspectiva científica que los unificase. El intento de Sax, situado en esta circunstancia, adquiere la dimensión de una economía extraordinaria de pensamiento pues su ensayo debe enfocarse, ante todo, como el intento de «enlazar la Ciencia de la Hacienda Pública con la Teoría Económica y cimentarla en la misma tal como había sido renovada»⁶ por Menger. En consecuencia, el ensayo de Sax

⁵ Cfs. *The Voluntary Exchange Theory of Public Economy* publicado en *The Quarterly Journal of Economics* vol. LII 1939, págs. 213 y ss.

⁶ La frase es de GERLOFF, *vid. Grundlegung der Finanzwissenschaft* publicado en *Hanbuch der Finanzwissenschaft* ya citado, pág. 5.

para enlazar la Hacienda Pública con la teoría económica no provino, ciertamente, de la ciencia de la Hacienda, como ha señalado con gran acierto Von Beckerath, sino que fue una simple aplicación «de la gran transición que se opera en el pensamiento teórico económico en los años siguientes al de 1870»⁷. Para ello era indispensable el que la teoría del valor pasase a ser el centro de la ciencia de la Hacienda. Podía afirmarse, si se tiene en cuenta el estado entonces de la Hacienda como disciplina científica, que la teoría de Sax fue un intento de aplicar este criterio para sustituir a la ética que hasta entonces venía ocupando su lugar. Lo que quiere decir que la generalización de la teoría del valor es el primer objetivo de Sax; esto es, tanto los fenómenos de la economía individual como los de la economía colectiva se explican en virtud del mismo tipo de leyes. A las que obedece la vida económica individual han sido mostradas, con toda claridad, por Menger y, tomando este punto de partida, es forzoso, para generalizarlo, examinar si el enfoque de las actividades del Estado no se violenta con la misma aproximación. La contestación de Sax no es que sea negativa a este respecto sino totalmente positiva. Toda la acción económica del Estado no tiende más que a satisfacer necesidades colectivas. Tras el análisis crítico de la teoría de Von Stein lo afirmaría con toda claridad Sax: Stein estuvo muy próximo a la verdad... La esencia económica de los gastos del Estado reside en que éste, en la realización de sus gastos, no es más que el representante de los intereses individuales... El gasto del Estado ofrece a los individuos las condiciones necesarias para el desarrollo de su propia economía. Ahora bien, ¿qué cosas son las condiciones para llegar a un fin? Evidentemente, lo que llamamos necesidades. Satisfacer necesidades de la vida comunitaria: en esto reside efectivamente la economía del Estado... Dar forma a este concepto es lo que nos proponemos en las páginas siguientes»⁸. Por lo tanto, el punto de partida de Sax es, si se quiere, como señaló Böhn-Bawerk «simple hasta la trivialidad». El mérito de Sax reside en construir sobre él la esencia de su teoría, tantas veces oscurecida por otras líneas distintas de razonamiento que impiden apreciar la evidencia de esta afirmación.

En rigurosa inferencia, el punto siguiente para llevar adelante la construcción de Sax debe residir en determinar el carácter de las necesidades colectivas. Cual sean, efectivamente, las peculiaridades de éstas y si su naturaleza demanda un tratamiento distinto para su satisfacción racional, que la correspondiente a las necesidades individuales. Este extremo es contestado por Sax categóricamente: «En la vida de los hombres nos encontramos con necesidades individuales y con necesidades colectivas. La relación entre estos dos grupos de necesidades es la de coor-

⁷ Cfs. *Die neuere Geschichte...* op. cit. pág. 449.

⁸ Cfs. *Principi teoretici...* op. cit. pág. 76.

dinar. Mientras de una parte el individuo, por lo que respecta a los fines de su vida particular, tiene conciencia de la dependencia de los medios exteriores, de otra la misma conciencia tiene en lo que respecta a la vida de la comunidad y sus fines específicos, que son a un tiempo sus fines individuales. Y esta conciencia, este sentimiento, tiene la misma naturaleza que la necesidad correspondiente». Situada las necesidades colectivas y las individuales en el mismo plano se llega a la última consecuencia, Sax la formuló así: «Dada la íntima identidad de la naturaleza de los dos grupos de necesidades es válida la observación de que sólo la diversa intensidad de hecho de cada necesidad concreta constituye la diferencia y determina la preeminencia de una necesidad sobre otra... Una necesidad individual más fuerte manda a segunda línea, en la conducta económica del individuo una necesidad colectiva menos fuerte; e inversamente: las necesidades colectivas de intensidad mayor prevalecen sobre necesidades individuales de menor intensidad»⁹. Es así como necesidades individuales y colectivas forman un tejido continuo. Esta continuidad resulta esencial a la aportación de Sax, porque de la misma se infiere que habiendo identidad en el planteamiento de la satisfacción de necesidades privadas y públicas es obvio que ha de haber también identidad en el modo en el que tales necesidades se satisfacen. Por lo tanto, quedaba allanado el paso a la solución de aplicar las dos leyes de Gossen, válidas para determinar el equilibrio económico individual al equilibrio económico colectivo y dirigir, por ellas, la administración óptima de los recursos en el sector público.

Sin embargo, pudiera parecer de la presencia de un hecho –la interposición del Estado– en la administración pública de los recursos, que existían ciertas peculiaridades en la valoración realizada de las necesidades públicas. Esta posible objeción la rechaza abiertamente Sax: «Si agudizamos un poco la vista no podemos desconocer que el fenómeno del valor muestra en la economía pública sus rasgos ya conocidos. Según la magnitud de las necesidades y la cuantía de la renta, las prestaciones recibidas del grupo, y que los sujetos calculan en el conjunto de sus necesidades, reciben una valoración individual diversa: y, al mismo tiempo, de esta estimación individual arrancan los bienes correspondientes para el cumplimiento de la prestación pública que son transferidos de los sujetos económicos individuales a los individuos que son órganos del Estado. Los órganos de la vida colectiva proceden después como representantes de todas las economías aisladas y que la colectividad comprende, a la estimación total: en base a la cuantía de las necesidades y a la cantidad de bienes individuales investigan qué cantidad de bienes están dispuestos, a ceder a cambio de las prestaciones públicas

⁹ Cfs. *Principi teoretici...* op. cit. págs. 141-142

las economías privadas según su valoración individual; la cantidad de bienes que resultan de este cálculo se confronta en vista de su valor en cambio (reducido a dinero) al valor en cambio de los bienes cuyo empleo es necesario para sostener el coste de la prestación (coste en dinero); y según que la suma de dinero haga posible o no las prestaciones de las que se trata estas se emprenderán o no... No es una simple analogía ésta que observamos; el fenómeno es idéntico en su íntima naturaleza al fenómeno de transferencia de bienes económicos privados que antes se observó: también el valor es la fuerza que guía los procesos económicos colectivos... Esto conduce a la conclusión general de que los impuestos no son más que un fenómeno del valor: una forma de valor colectivista»¹⁰. Está, pues, claro que el proceso de la Hacienda Pública arranca, en Sax, de las necesidades colectivas que son, pese a su denominación, necesidades de los individuos y se desarrolla sin que el Estado mixtifique la naturaleza del proceso de la satisfacción de las necesidades ya que no se admite, en forma alguna, un cambio entre el Estado que satisface las necesidades colectivas y los sujetos de las mismas necesidades. Lo que realmente existe es una identidad entre el Estado e individuos y una simple transferencia de bienes mediante la cual los bienes individuales son objeto de utilización colectiva para la satisfacción de las necesidades de este último carácter.

Siendo esto así es evidente que el principio fundamental de valoración determinará las normas óptimas de la administración financiera. La típica tabla mengeriana aclara esta exposición hasta el límite de lo posible. Ordenadas las necesidades por su urgencia se supone se aplica a ellas una dosis dada riqueza susceptible de dirigirse alternativamente a los distintos usos. Llamando A, B, C, D... a las distintas necesidades ordenadas económicamente en correspondencia a su orden alfabético, se obtendrán índices decrecientes de utilidad en función de cada aplicación.

Necesidades						
A	B	C	D	E	F	G
(Utilidad)						
20	19	18	17	16	15	14
19	18	17	16	15	14	
18	17	16	15	14		
17	16	15	14			
16	15	14				
15	14					
14						

¹⁰ Cfs. *Principi teoretici... op. cit.* págs. 214-15

Como es natural consecuencia del principio de equilibrio, los recursos disponibles (divisibles en dosis diversas iguales y sustituibles entre sí) se utilizarán para lograr la igualdad de las utilidades marginales en los distintos usos (columnas de la tabla). Supuesta tal ordenación de preferencias la cuantía de los recursos hará lo demás. Esto es, el equilibrio siempre es resultado de las preferencias y ecuación de balance. La lectura completa de la tabla expresaría el equilibrio para 28 dosis disponibles de riqueza cuya variación iría eliminando los usos diagonalmente (21 dosis siguiente diagonal, 15 dosis... etc.). En conclusión, los principios que determinan la utilización pública de los recursos son idénticos a los privados. El problema reside en saber, simplemente, cual sea el conjunto de necesidades que haya de satisfacer el Estado. Si fuesen, por ejemplo, los B, F y G bastaría conocer los recursos sociales para determinar el contenido económico de la actividad pública. Si son 28 las dosis de riqueza, 9 han de ser las que pasen al Plan de Consumo del Estado. El origen de la actividad fiscal está, por tanto, más allá de todo principio arbitrario. Se halla en la propia estructura de las necesidades humanas, que no solamente fundamenta la actividad financiera del Estado, con carácter científico, sino que al mismo tiempo sirve para explicar el desarrollo positivo de toda la actividad humana dedicada a la administración de bienes escasos frente a su aplicación a usos alternativos. Con gran belleza expresaría Sax esta generalidad de su teoría: «La manzana cae del árbol, y las estrellas se mueven según un único y mismo principio: el de gravitación. Un Robinson y un Estado de 100 millones de hombres siguen en su comportamiento económico el mismo principio el principio del valor»¹¹. Según señala Von Beckerath esta afirmación caracteriza mejor que otra alguna «el concepto de Sax, de la creencia de una regularidad universal regida por leyes comunes a todos los procesos económicos»¹².

Establecida la teoría con generalidad resultaba preciso hacerla operativa en campos concretos porque, indudablemente, hay fines de la vida colectiva que pueden ser «separados» para cada individuo y por lo tanto su logro atribuido individualmente. Se forma, en este caso, por el sujeto que siente la necesidad, la ordenación correspondiente en la escala de preferencias y se la atiende, en virtud de sus recursos, con una determinada cantidad de su renta. Si, en tales circunstancias, el individuo se encuentra con el Estado como empresario proveedor del bien la satisfacción de la necesidad la llevará a cabo mediante el establecimiento de un precio, determinado por la ventaja especial que deriva el sujeto como consecuencia de su aplicación a la satisfacción de la necesidad. En otros casos, aún

¹¹ Cfs. *Principi teoretici...* op. cit. pág. 220

¹² Cfs. *Die neuere Geschichte...* op. cit. pág. 451.

concurriendo la misma circunstancia, el Estado puede aparecer como institución pública y entonces la prestación del servicio no se realizará mediante el establecimiento de un precio sino tan sólo mediante el abono de una «tasa». Esta idea la aplica Sax en su examen de las instituciones financieras tradicionales¹³, acuñadas desde el cameralismo, y familiares a la ciencia financiera alemana según ya se ha expuesto. Pero esta aplicación no es, sin embargo, la más importante.

Como es fácil de inferir, la principal aplicación de la teoría general delineada tuvo que tener lugar en el campo concreto de la imposición. Es aquí donde Sax se preocupa de resolver dos problemas. El primero es el del nivel absoluto de los impuestos generalmente abandonado en la mayor parte de las teorías que fundamentaban la actividad financiera. El segundo es el problema de la distribución impositiva para el que se había elaborado ya dos principios distintos: el de la capacidad y el del beneficio. A estos dos problemas intentó darles contestación Sax a raíz de su generalizada teoría de la administración de los recursos escasos.

Evidentemente, los individuos, al satisfacer sus necesidades colectivas, deben seguir –igual que en la administración privada de sus bienes– el principio económico del valor subjetivo. Los impuestos que inciden sobre cada economía individual no son más que transferencias operadas desde la esfera privada a la colectiva. Por lo tanto, para cumplir con la exigencia del postulado general del valor habrá que probar, desde la perspectiva de cada economía individual, que no se realizarán gastos cuyo coste, en términos de valor subjetivo, sea inferior que el coste, en términos de valor en cambio, o lo que es lo mismo a ningún individuo debe sustraérsele parte de sus ingresos que rindieran menos utilidad en la esfera colectiva que en la individual. Por otra parte, el mismo proceso ha de valorarse desde la perspectiva estatal y aquí aplicando el mismo principio se llega a la conclusión de que cualquier necesidad, de carácter colectivo, se seguirá satisfaciendo hasta que la última unidad monetaria gastada tenga una menor utilidad que si se hubiere aplicado en la esfera de las necesidades sentidas y satisfechas personalmente. De este análisis se concluye que el nivel absoluto de la imposición llega a su máximo justamente cuando esta igualdad se consigue: esto es, cuando no hay una valoración arbitraria de ninguna necesidad colectiva respecto de una necesidad particular menos urgente y viceversa. El principio del equilibrio óptimo en la administración de

¹³ Vid. *Principi teoretici... op. cit.* capítulo VI., págs. 316 y ss.

los recursos exige lo que Sax llamó «una nivelación de la utilidad marginal de ambos campos vitales»¹⁴ el económico privado y el colectivo.

La segunda cuestión, esto es, la distribución relativa de la imposición se resuelve utilizando la teoría de la capacidad de pago. Detrás de esta multívoca expresión se esconde el criterio de Sax de precisarla atendiendo a las dos variables fundamentales que se manejan en la valoración de un bien cualquiera por una economía individual: la renta o recursos en poder de la unidad económica, de una parte, y el estado de necesidad de la economía individual, por otra. Esta valoración individual es la que determina la medida de la capacidad para realizar el pago de los impuestos. Sax en su ensayo sobre la imposición progresiva¹⁵ aclaró esta situación mediante un ejemplo. Supongamos que en una subasta se ofrece un objeto que tenga para todos los licitadores el mismo valor. La puja de cada uno se determina en función de la estimación del valor. Si se sustituyese, mentalmente, el bien subastado por las prestaciones del Estado y los licitadores de la subasta por los ciudadanos, se llegaría a la conclusión de que sumas equivalentes de valor han de ser detraídas de cada uno de los componentes de la colectividad y han de entregarse como impuesto. Fácilmente se colige que esta afirmación encierra una defensa del principio de equivalencia del sacrificio, interpretando según el criterio general, con arreglo al que se determina el valor de los bienes. En otros términos, es preciso que la utilidad marginal de los bienes detraídos de cada economía individual sea la misma, o por decirlo con las propias palabras de Sax: «La suma de las unidades monetarias recaudadas a través de la imposición de cada economía individual, multiplicada por el valor atribuido a las mismas debe dar para cada contribuyente el mismo valor»¹⁶. Pero como la aplicación de la primera ley de Gossen a la posesión de los recursos individuales llevaba al decrecimiento de la utilidad marginal, se llegaba a la conclusión de que para mantener la constancia en el producto $e = m \cdot v$ (siendo e la estimación del valor individual, m la cantidad de unidades monetarias recaudadas de cada economía individual y v su valoración) era preciso establecer una imposición progresiva, ya que si se detrae la misma proporción de dos cantidades desiguales de bienes A y B la utilidad marginal de la cantidad detraída de A será mucho más considerable que la utilidad marginal detraída a la que hemos supuesto mayor de las cantidades B; para que la utilidad marginal detraída sea igual es preciso gravar en una mayor proporción a B que a A. En otros términos

¹⁴ Cfs. *Principi teoretici...* op. cit. pág. 214.

¹⁵ *Die progressivsteuer* publicado en el primer número de la *Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung* (1892).

¹⁶ Cfs. *Principi teoretici...* op. Cit. pág. 365.

es necesario establecer un impuesto progresivo siguiendo la regla de una igualdad en los valores detraídos, principio, subraya Sax, al que se llega por un razonamiento puramente económico.

La solución de estos dos problemas, desde un punto de vista teórico, exige una manifestación de las voluntades individuales en la esfera de la valoración colectiva. Para hacer operativas, en esta última, las respuestas dadas por Sax es preciso acudir a dos conceptos: el de «fuerza colectiva» y el de «mutualismo».

La estimación de la nivelación en los dos campos de la economía individual y colectiva que determina el nivel absoluto de la imposición se apoya en la «fuerza colectiva». Es ésta la que hace que los individuos aprueben la valoración realizada por la unión de todos ellos, en cuanto la misma no formula sino la voluntad de opinión total respecto del progreso común y necesario. Como consecuencia, la asignación de los recursos a las esferas pública y privada, que comporta indudables sacrificios a los sujetos que integran el grupo, se realiza porque, en virtud de las normas que rigen la administración más eficiente de los bienes inferidas de la teoría general del valor, la aplicación de dichos recursos a la esfera pública produce ¹⁷, para todos los individuos junta-

¹⁷ La exposición de SAX no es clara a este respecto. Inicialmente parecía desprenderse de su exposición la idea de que la valoración de las necesidades colectivas se realizaba por los particulares. En este sentido se interpretó unánimemente su pensamiento por la doctrina. Pero disconforme SAX con esta interpretación intentó puntualizarla respecto de los demás defensores de la teoría del cambio voluntario que si que pensaban unánimemente que la valoración de grupo se realizaba por actos individuales. Su trabajo aclaratorio *Die Wertungstheorie der Steuer*, fue publicado inicialmente por la *Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik* Neuer Folge vol. IV 1924-1925 y traducida al italiano por el *Giornale degli economisti* bajo el título *La teoria della valutazione dell'imposta*. En él distingue SAX: 1.º: Determinación de las participaciones relativas en los impuestos de cada uno de los individuos del grupo que se halla basado sobre el mutuo acuerdo de todos los contribuyentes de aportar las cantidades precisas para la cobertura de la carga común de acuerdo con sus estimaciones individuales de valor. 2.º: Determinación subsiguiente de la suma total de ingresos públicos y gastos públicos que se basa sobre una decisión colectiva del grupo porque es éste el que debe hacer la estimación correspondiente de utilidad. Criticando las teorías de WICKSELL y LINDAHL, SAX, afirmaba sobre este extremo: «Si el individuo está en condiciones de conocer y medir la utilidad personal proporcionada por actividades concretas del Estado y si se halla entonces dispuesto a pagar mediante el gravamen el precio correspondiente a la utilidad marginal ¿para qué necesita entonces la estimación de la utilidad del sacrificio para la colectividad? (op. cit. edi. italiana págs. 28-29). Pero este proceso de estimación colectiva está todo menos claro. Porque el nivel absoluto de la actividad financiera se ha de determinar, según SAX, sobre la base de que «el uso de los bienes sustraídos a los particulares mediante el impuesto está justificado en atención a los fines colectivos que se alcanzan con el uso de dichos bienes que para el particular tiene el carácter de una necesidad imprescindible» (op. cit. pág. 22). Ahora bien, ¿quién hace esta estimación de utilidad colectiva? Antes se había afirmado que el particular no puede hacerla, pero SAX a continuación asegura que «bajo la influencia que la conexión espiritual del colectivismo ejerce sobre él, se capacita para medirla» (op. cit. pág. 21). La afirmación es difícilmente inteligible. Ya que el particular está o no esta capacitado para realizar la medición. Si el particular está capacitado volvemos a la interpretación primitiva que se encuentra en todas las teorías del cambio voluntario y la primera interpretación realizada por el pensamiento financiero de la obra de SAX. Si el particular no está capacitado ¿cómo consigue la estimación colectiva de igualar el valor subjetivo con el valor de

mente, y, por consiguiente, para cada uno, una utilidad superior de la que se hubiese conseguido de haber aplicado los recursos transferidos a la esfera pública en el terreno de las economías individuales. Por esta razón se acepta por los individuos la ley de la «nivelación de ambos campos vitales» que determina el nivel óptimo de imposición.

Por otra parte, la aceptación del postulado de la equivalencia en el sacrificio, que supone una igualdad de los valores detraídos, se acepta por los individuos sobre la base del «mutualismo». Su existencia en la economía colectiva llevará a los que forman parte de la misma a aceptar sacrificios, incluso en el supuesto de que los bienes detraídos mediante él no sean útiles sólo para la economía individual que sufre el peso del impuesto si no asimismo para otras economías individuales, siempre y cuando que se cumpla la condición de que ninguna otra economía individual, dentro de la vida colectiva, aporte una cantidad de valores inferiores para sufragar los costes colectivos. Es decir, que el establecimiento de los impuestos, en virtud del principio de equivalencia basado en el conocimiento de los estados de valores individuales, se fundamenta en el consenso creado por la generalización de esta situación. Tal es el sentido de lo que Sax denomina «mutualismo».

3. LA CRÍTICA AL SISTEMA CIENTÍFICO DE SAX

La obra de Sax suscitó muy pronto, aunque no fuese más que por la sorpresa que ofrece tanto la generalización de los principios de la teoría del valor subjetivo como la simplificada explicación que en base a los mismos se da de la teoría de la Hacienda Pública, importantes críticas. Pero para entender la dimensión de éstas no sólo hay que justificarlas por la sorpresa indudable que produce toda innovación científica sino por el cambio, al que ya hemos referido

coste de los servicios públicos? Al llegar a esta situación podemos tomar ante la obra de SAX una doble actitud: 1.º Considerarla integralmente como una teoría del cambio voluntario olvidando las afirmaciones contradictorias respecto de la voluntariedad en la determinación de la suma total de actividades financieras realizadas en el último escrito comentado. Tal es la postura que parece desprenderse del juicio de FASIANI sobre la obra de SAX. Vid. *Der gegenwärtige Stand der Reinen Theorie der Finanzwissenschaft in Italien* publicado en *Zeitschrift für Nationalökonomie* vols. III y IV (1932-33). En especial Vid. nota 3, págs. 662-663. 2.º Aceptar las modificaciones propuestas por SAX en cuyo caso la teoría del hacendista austriaco sería tan solo parcialmente una teoría del cambio voluntario: en cuanto que los contribuyentes vienen considerados como compradores voluntarios de servicios públicos en un vol. y de una naturaleza determinados por la decisión del grupo. Tal es la posición que adopta MUSGRAVE en su *op. cit. The voluntary...* De esta doble actitud me parece más coherente con el pensamiento general de SAX la posición de FASIANI, razón por la que se ha respetado en el texto pues es la más armónica con la teoría general del valor de la que emana su construcción.

con anterioridad, que el nuevo rumbo asignado por Sax a la ciencia de la Hacienda representó en la literatura financiera. En tercer lugar, causa quizá accesoria de críticas, pero desde luego existente, ha de subrayarse lo que todos los lectores, incluso los más satisfechos por la obra de Sax le han achacado: su lenguaje lleno de arabescos y demasiado abstracto, consecuente con el estilo en el que se expresaron las primeras y más destacadas aportaciones de la escuela de Viena.

Las razones apuntadas explican alguna de las posiciones adversas a la obra de Sax. Por ejemplo, la de Schmöller¹⁸ cuya oposición fue de raíz metodológica. Ningún representante de la escuela histórica podía estar de acuerdo con la tesis de la generalización del valor subjetivo como única causa explicativa de la actividad financiera. Los fenómenos financieros formaban parte vital de la corriente histórica y estaban influidos por las circunstancias de espacio, tiempo y costumbre. Una ciencia que intentase explicar la vida financiera de una sociedad y prescindiese de estas facetas tenía que resultar heroicamente abstracta y el precio del heroísmo no habría de ser otro que su falta de realidad.

La propia novedad de la obra de Sax, y quizá su estilo, influyeron decisivamente en el sentido en el cual Adolfo Wagner interpretó su tesis. Como ha señalado Von Beckerath, creyó que se trataba más bien de un complemento y una aclaración a la teoría existentes que de una sustitución de la ciencia financiera tal y como hasta entonces se había acuñado. A este equivocado juicio debió de contribuir también, en no pequeña monta, el hecho de que la apariencia externa de la obra de Sax no desmentía fundamentales conclusiones alcanzadas en el análisis de Wagner. La imposición progresiva, la exención del mínimo de existencia y el gravamen complementario de las rentas fundadas, se encontraban tanto en Wagner como en Sax. Sin embargo, la raíz de su defensa era de un carácter completamente distinto pues, según se ha expuesto, Wagner había acudido a la ética como criterio básico para la formulación de esos resultados mientras que Sax había llegado a ellos empleando la teoría general del valor del marginalismo.

Schaeffle enfocó con un carácter parcial la obra de Sax y pensó que se trataba de una formulación más completa de la teoría de la capacidad, lo que en parte era cierto, en vez de ver en ella una expresión general y distinta de la fundamentación científica de toda la actividad financiera.

¹⁸ Vid. sobre éstas y sucesivas opiniones la exposición de VON BECKERATH: *Die neuere Geschichte...* op. cit. págs. 450-451.

Estas críticas no se dirigían hacia lo fundamental, tarea que había de quedar reservada para aquellos, que, conociendo profundamente la teoría general del valor, se decidiesen a examinar a fondo la forma en la cual Sax la había aplicado a los fenómenos económicos de la vida colectiva.

Son varias las hipótesis en las que descansa el ensayo de hallar un denominador común para los fenómenos económicos individuales y colectivos. La primera y principal la esencia, función y forma del Estado supuestos en la obra de Sax. El Estado no tendrá, en la obra de Sax, en efecto, la categoría de ser propio e individualizado que lleva, una vida independiente a la de los ciudadanos. Los portadores de las funciones estatales son siempre, según Sax, los individuos, los que se hallan unidos en el Estado que se considera exclusivamente como una forma, no como una persona, y en cuya unión están subordinadas al dominio del principio económico¹⁹. Esta teoría del Estado totalmente individualista era la única alternativa posible para lo que Sax precisaba hacer: trasladar las leyes de determinación del valor subjetivo desde la esfera económico individual a la colectiva. Admitiéndola, Sax pudo recurrir a las necesidades individuales y arrancar del tejido continuo de éstas, en cuya satisfacción, los órganos colectivos eran tan sólo instrumentos apropiados para adoptar decisiones tendentes al logro de las finalidades individuales²⁰. Así resulta una economía colectiva que lo es tan solo de nombre ya que en la realidad opera como una simple economía de uso de carácter individual. Las propias relaciones de transferencia de los bienes en el campo de la Hacienda Pública se establecen únicamente sobre la base del cálculo individual.

El problema básico de preguntarse por la posible realidad este «modelo» o el de adoptar algún medio para hacer a su teoría operativa fue abandonado por Sax; esto es, el problema al cual se refirió subrayando su carácter vital Wicksell: «... de si existen en la organización efectiva del Estado los órganos necesarios para proceder a aquella estimación económica de las diversas

¹⁹ Como afirma MUSGRAVE la teoría necesita sostener, desde el primer momento «el postulado de que los que gobiernan actúan en interés de los gobernados, y de acuerdo a consideraciones económicas», *vid. The Voluntary Exchange... op. cit.* pág. 214.

²⁰ Naturalmente que esta conclusión es válida en el supuesto de que la decisión del grupo no represente sino las voluntades individuales y sea adoptada, al menos mediatamente, por los particulares. A esta postura afecta la modificación introducida por SAX en su pensamiento que hemos referido en la nota 17. De aceptarse sus conclusiones en el sentido propuesto por MUSGRAVE la evaluación colectiva de los ingresos y gastos del Estado estaría al margen del cambio voluntario. SAX no explica concluyentemente en virtud de qué principios se adoptaría una decisión racional en este caso.

necesidades»²¹, pues en caso contrario la teoría de Sax no sería sino una entretenida construcción especulativa carente de todo valor positivo. Se dice que fue abandonado porque como tal han de estimarse las afirmaciones de Sax «infundadas y contradictorias» en el sentir de Wicksell²². A esta categoría de conceptos pertenecen, sin duda, los de «fuerza colectiva» y «mutualismo» sobre los que se apoya la solución a los dos problemas de la imposición. La capacidad descriptiva de los mismos respecto de los distintos procesos de decisión colectiva real es altamente insatisfactoria, en particular, porque se aceptan como existentes infiriéndose de ellos la operatividad de la teoría cuando lo primero que necesitaban –afirma Von Beckerath– «es justificar su propia existencia...y si a ella nos referimos sería perder palabras el reafirmar su carácter imaginario»²³.

Pero no es solamente el carácter ficticio de la economía colectiva el que daña a la construcción de Sax. Este esconde otras arbitrariedades no menos importantes. La esencial: la operatividad efectiva de las valoraciones individuales que son desde luego inexcusables para llevar adelante la práctica financiera. La determinación de la «igualdad de los valores detraídos» de cada economía individual que es la base para determinar la distribución de los impuestos exigiría penetrar en la esfera secreta del valor individual que, hoy por hoy, no es accesible a escalas objetivas de valoración. Hay, por tanto, un abismo infranqueable entre la construcción teórica y la realidad financiera, pues no existe posibilidad a través de la que apreciar y unificar las estimaciones individuales sobre la utilidad derivable de las distintas aplicaciones de los recursos. Pero, aún contando con que dicha posibilidad de apreciar la utilidad derivada por los individuos de los diversos bienes fuera una realidad y no una utopía, aún cabría plantear otra objeción de relieve a la tesis de Sax a la que se ha referido Von Beckerath²⁴ y es la de que la distribución primaria de los impuestos conforme al principio de la «igualdad de los valores detraídos», que exigiría la teoría financiera, no solucionaría, en manera alguna, el problema básico de la real y efectiva «igualdad de los valores detraídos» puesto que habría que contar con que la distribución de los impuestos así realizada, se alterase mediante los fenómenos económicos de la traslación, un problema al que Sax no se refiere.

²¹ Vid. crítica a la obra de SAX recogida en *Finanztheoretische Untersuchungen und des Steuerveresen Schwedens*, versión italiana incluida como una parte del vol. IX de la *Nueva Collana di Economisti*, Ed. U. Tipográfico-editrice Torinese, Turín, 1934, pág. 77.

²² *Op. cit.* pág. 77

²³ *Op. cit.* pág. 454. Sobre este mismo extremo ya había llamado la atención FASIANI según se apuntó con anterioridad nota (17).

²⁴ *Op. cit.* pág. 455

La teoría también tiene otros defectos menores en puntos concretos, de los que el principal quizá sea el de inferir de manera concluyente y rápida que el respecto al principio «de igualdad de los valores detraídos», que debe regir en la distribución relativo de los impuestos, lleva inmediatamente hacia la progresividad impositiva, Sax cree que esta conclusión constituye un importante descubrimiento, cuyos antecedentes, reduciendo la propia petición de originalidad de Sax, ha mostrado Seligman²⁵ y cuyas hipótesis implícitas y limitadoras fueron aducidas por Meyer y Wicksell y elegantemente tratadas por Cohen-Stuart.

Las críticas aducidas muestran hasta qué extremo debe considerarse fracasado este intento, a pesar de la elegancia de muchos de sus razonamientos²⁶. La distancia entre ellos y la realidad financiera era excesiva, y el ensayo de fundamentación tan sugerente, que no podía por menos de tentar a los investigadores financieros la tarea de poner los pies en la tierra de la realidad fiscal al principio de la valoración subjetiva, neta a la que se encaminaba la construcción entera de Sax. Este fue el objetivo al que dirigió su atención Wicksell.

4. LA REELABORACIÓN DEL PENSAMIENTO DE SAX POR WICKSELL

Al exponer el pensamiento financiero escandinavo, Carsten Welinder²⁷ ha afirmado que este parte de la elaboración dada por Sax se inicia con la obra

²⁵ Cfs. *L'impôt progressif en Theorie et en pratique* Edi. por V. GIARD & E. BRIERE, 1909, págs. 225 y ss. en especial 228.

²⁶ La exposición realizada en el texto del pensamiento de la escuela de Viena en materia financiera se ha consagrado exclusivamente a la aportación de SAX que constituye desde luego, la posición principal de la escuela frente a la Hacienda Pública. Sería, sin embargo, injusto silenciar totalmente las aportaciones realizadas por VON WIESER. Dos años después de la aparición de la obra de SAX, WIESER publicaba su ensayo sobre el valor natural con amplias influencias del hacendista austríaco. Dicha obra tocaba sólo superficialmente los problemas financieros. No había en la misma ni una teoría del nivel absoluto de la imposición, ni una exposición sistemática de los problemas financieros. Sin embargo, sí afirmaba que la teoría del valor subjetivo resultaba básica para la valoración estatal y que las estimaciones financieras deberían acomodarse en la medida de lo posible a las valoraciones individuales de los diversos bienes. En este sentido, afirma VON BECKERATH la teoría de WIESER fue incluso más sugerente que la de Sax pues apuntó hacia el carácter de precio que revestían en el fondo todas las instituciones financieras mostrando con gran claridad las hipótesis últimas implícitas en la teoría del cambio voluntario hacia la cual apuntó la primera aplicación a la Hacienda Pública de la teoría subjetiva del valor. Con esta aportación WIESER se distanció un tanto de SAX, si nos atenemos a la última formulación que éste dio a su teoría según se consigna en la nota 17, acercándose a la posición representada por WICKSELL y LINDAHL respecto del resultado al que conduce la teoría de la utilidad marginal aplicada al campo financiero.

²⁷ *Geschichte der Skandinavischen Finanzwissenschaft*, publicado en el *Handbuch der Finanzwissenschaft*, pág. 514.

de Wicksell *Finanztheoretische Untersuchungen und das Steuerwesen Schwedens*. Las aportaciones de la misma se dividen en dos claras ramas: la primera, en la que trata de completar la exposición de Sax llenando una de las lagunas más importantes de su pensamiento, y que ya antes se ha señalado: el olvido de la teoría de la traslación e incidencia de los impuestos, que alterando la distribución inicial de los mismos puede dar lugar a una variación radical del inicial reparto de la presión tributaria realizado por la autoridad pública. La segunda de las aportaciones de Wicksell se dirige a resolver la preocupación fundamental que le suscitó la obra de Sax: el de si el cálculo utilitario que se realiza en la economía colectiva tiene o no vigencia en la vida real y en todo caso el cómo este cálculo podría realizarse y arraigar en la convivencia colectiva.

Sin duda, una de las principales aportaciones que podría realizar el marginalismo era el análisis de los efectos económicos de la imposición. La teoría clásica de la traslación e incidencia de los impuestos partía de un modelo altamente simplificado y elaborado con la preocupación básica del desarrollo económico. Al variar la perspectiva marginalista, el planteamiento de las preocupaciones científicas de la economía y dirigirlas hacia la distribución más eficiente de los recursos debería ser obligado el partir de una situación de óptimo, la que naturalmente podía ser alterada por los impuestos que producirían desviaciones en la misma. Arrancando de un profundo conocimiento de las teorías del equilibrio, Wicksell se encontraba en excepcionales condiciones para analizar los efectos sobre el equilibrio de cualquier variación impositiva. Así ocurrió, en efecto, aplicándose al examen de varios problemas diferentes: la imposición sobre los beneficios monopolísticos, la incidencia de los impuestos en régimen de libre concurrencia, la incidencia de la imposición que grava las retribuciones de los factores productivos, el gravamen sobre el salario y los impuestos que recaen sobre el tráfico exterior de bienes. En el primer problema Wicksell mostró²⁸ la fertilidad del método marginal de análisis, probado hasta qué extremo las conclusiones aducidas, hasta entonces, por la teoría para resolver la cuestión tenían un carácter parcial y cómo la naturaleza del impuesto que recaía sobre el monopolista determinaba la suerte del proceso de traslación. Para el tratamiento del problema de la incidencia de un impuesto en régimen de libre concurrencia, Wicksell emplea el célebre concepto de Böhm-Bawerk de período medio de producción, analizando cómo, a consecuencia del impuesto, se altera éste y cómo esta alteración provoca variaciones

²⁸ *Op. cit.* págs. 24 y ss.

correspondientes en los salarios y en el tipo del interés. La incidencia de los impuestos sobre la retribución de las fuerzas productivas se realiza por Wicksell²⁹, teniendo en cuenta la crítica del mismo a la teoría clásica de la renta de la tierra y las relaciones de ésta con el salario y el tipo de interés. La atención de Wicksell se desplaza a continuación al estudio de una tesis tradicional como es la de la traslación de los impuestos sobre el trabajo³⁰ que examina analizando la relación que los mismos tienen con el tipo de beneficio y repasando las conclusiones clásicas. Finalmente, Wicksell pasa revista a las debilidades del argumento clásico sobre la defensa del libre cambio³¹ y analiza en este caso el gravamen de los artículos importados resulta perjudicial o beneficiosos para la economía nacional.

Quedó así consolidada por Wicksell la idea de que la teoría del equilibrio tenía bastante que decir sobre los procesos de traslación e incidencia. Un repaso de los escritos del marginalismo en las distintas escuelas nos convencerá bien pronto de que la traslación e incidencia de los impuestos llegó a ser tema de trabajo insoslayable, convirtiéndose según señala Schumpeter³² en un tópico común en los estudios financieros; tópico, que forzoso es confesarlo, aún se encuentra, a pesar de todos los esfuerzos realizados, en notable atraso relativo respecto de otras partes de la ciencia económica.

Sin embargo, la aportación de Wicksell no se limitó a apuntar en esta dirección, de necesario trabajo para los cultivadores de la ciencia de la Hacienda, pues, según ya antes se ha dicho, se dirigió, asimismo, a aplicar a la economía colectiva la teoría subjetiva del valor, idea desarrollada por Sax inicialmente, y en la que pensaba Wicksell que existía un método distinto para hacerla fértil, un método que reclamaba como hipótesis fundamental el postular una determinada organización política de la sociedad. El título que Wicksell da a esta segunda parte de su ensayo es un tanto ambicioso: «En torno a un nuevo principio de la justicia en la imposición». El mismo advierte por qué: «Para mostrar claramente desde un principio la individualidad de mi doctrina, la cual es bastante herética respecto de la dominante»³³. Esto quiere decir que la teoría de Wicksell diverge, no sólo del pensamiento financiero que puede considerarse clásico y de las aportaciones de los hacendistas alemanes, sino, asimismo, y en parte de la propia teoría elaborada por Sax, pues

²⁹ *Op. cit.* págs. 41 y ss.

³⁰ *Op. cit.* págs. 60 y ss.

³¹ *Op. cit.* págs. 52 y ss.

³² *History of... op. cit.* pág. 946.

³³ *Op. cit.* pág. 7.

la preocupación del fundador de la escuela sueca fue la de hacer operativa la idea de la valoración según la utilidad marginal, según la teoría del cambio voluntario. La obra de Wicksell ha de enfocarse, según él mismo señala, no como el hallazgo «de un nuevo principio de la imposición justa, sino más bien, como un método para poder lograr mediante su aplicación, la justicia que puede conseguirse en materia impositiva»³⁴. Este método no es otro que el llamado principio del interés que subyace en la vieja teoría del cambio y al que se intenta revitalizar basándolo en dos puntos de apoyo distintos: la teoría subjetiva del valor y la forma de organizar la convivencia política y social que arranca de la aprobación parlamentaria de los impuestos. Veamos como se articulan entre sí estas bases, dando lugar a la teoría que Wicksell denomina «principio de la unanimidad (relativa) y de la espontaneidad en la aprobación de los impuestos».

La historia política de nuestro siglo, afirma Wicksell, muestra un claro progreso de la organización democrática. Este progreso tiene sus causas y sus finalidades. Sus causas en la extensión de la educación del pueblo, en el desarrollo de los medios de comunicación y relación social, en el acrecentamiento de las interrelaciones económicas y científicas. Sus fines en la igualdad jurídica, en la libertad máxima, en la prosperidad económica y en la cooperación pacífica de todos los ciudadanos. En la convivencia organizada bajo estos principios, surgen continuamente casos en los cuales se enfrentan grupos sociales en la adopción de las decisiones –que generalmente ofrecen una doble alternativa– más convenientes para el bienestar total. Generalmente, las decisiones se adoptan en esta circunstancia por simple mayoría, vigilando las normas constitucionales de la convivencia, las situaciones en las cuales sean precisas condiciones especiales y distintas (mayoría cualificada, veto, etc.). Sin embargo, la situación, en lo que respecta a los problemas de la convivencia financiera, es algo diferente porque estos no deben revestir nunca el carácter de un dilema. Esta afirmación, es básica porque nos lleva, en el terreno concreto de los gastos públicos, a una consecuencia y es la de intentarnos basar sobre el principio fundamental de la unanimidad. Es decir, el gasto público que desee realizarse por una colectividad debe, considerado en sí mismo, ser reconocido como generalmente útil. Ahora bien, cuando se trata de realizar esta operación, llegamos inmediatamente a la consecuencia de que la utilidad prevista y derivada del gasto habrá de compararse con el sacrificio requerido para su realización. Y aquí se llega a la afirmación obvia

³⁴ *Op. cit.* pág. 7.

de Wicksell: «El juicio a este respecto por parte de las varias clases de ciudadanos dependerá evidentemente sobre todo, de la distribución de los costes, a causa de las diversas condiciones patrimoniales, de los grados de intensidad diversa de las necesidades privadas y por tanto, de la diversa estimación, de las necesidades colectivas»³⁵. Es evidente que, si el sistema de financiación de las nuevas actividades estatales se halla determinado «a priori», la rigidez en la realización de los gastos es muy grande, pues la elección queda reducida a la alternativa de desear o no los gastos, ya que sus fuentes financieras no pueden alterarse. Pero nada de esto es cierto en el campo de la Hacienda Pública, puesto que «no existe en absoluto una distribución de los impuestos rígida y determinada «a priori»³⁶. Por el contrario, tanto teórica como prácticamente existen muchísimos modos de repartir entre las distintas clases sociales los costes de un gasto público proyectado, por lo cual concluye Wicksell «que será siempre posible teóricamente, y de forma aproximada prácticamente, lograr un reparto tal de los costes que los gastos relativos, en cuanto tengan una utilidad, superior a los costes, sean reconocidos convenientes por todos los partidos que integran el Parlamento y por lo tanto sean aprobados por unanimidad»³⁷. De aquí que la esencia del método propuesto por Wicksell radique en la combinación de todo acuerdo sobre el presupuesto de gastos con otro correspondiente sobre el reparto de los impuestos que deben cubrir dichos gastos: «El principio que yo llamo de la espontaneidad y de la unanimidad en la aprobación de los impuestos requerirá ante todo que un gasto no se vote por el Parlamento sin haber decidido al mismo tiempo sobre los medios más convenientes de su cobertura tanto si se trata de medios que han de ser procurados mediante el establecimiento de nuevos impuestos, o bien mediante mayores recaudaciones de los impuestos existentes»³⁸.

A este principio de conexión entre gastos y fuentes financieras añade Wicksell el de la unanimidad relativa de las deliberaciones. Para preparar a éstas, es preciso, que toda nueva actividad del Estado sé presente siempre acompañada de una o más propuestas alternativas sobre el reparto de sus costes. Las distintas agrupaciones parlamentarias deben introducir sus enmiendas simultáneamente para gastos y para medios financieros y tras de éstas,

³⁵ *Op. cit.* pág. 95.

³⁶ *Op. cit.* pág. 95.

³⁷ *Op. cit.* pág. 95.

³⁸ *Op. cit.* pág. 97.

proceder a la votación. Esta según Wicksell puede revestir, por ejemplo, la forma siguiente:

TIPO DE IMPUESTO		
Propuesta principal A.	{ a	Votación
	{ b	"
	{ c + d	"
	{ e.....	"
	{ f	"
Enmienda A'.	{ a	"
	{ e	"
	{ g	"
Enmienda A''.	{ b	"
	{ h	"
	{ i + k	"
	{ ecc.	"

Si en estas votaciones se alcanzase la mayoría necesaria de tres cuartos, cinco sextos o nueve décimos de los votantes se resolvería la elección; si en algunas alternativas se obtuviese la mayoría necesaria podría decidirse entre ellas atendiendo a la mayoría relativa de los votos y si ninguna de las votaciones diese como resultado una mayoría la propuesta debería desecharse.

Todo el razonamiento, está apoyado sobre la libertad del Parlamento para aprobar o rechazar el gasto, es decir, se trata de un reparto voluntario de los gastos sobre la base del principio del interés, gastos que la representación popular puede aprobar o rechazar a discreción³⁹.

Wicksell pensaba que existían, además de éstas, otras actividades del Estado que exigían la realización de gastos públicos totalmente obligatorios y que no podían ser decididos libremente por la representación popular⁴⁰. Entre este grupo de gastos Wicksell individualiza el pago de los intereses anuales de la deuda pública en cuyo caso no existe tal libertad de opción. Wicksell no men-

³⁹ Esta afirmación es básica para encuadrar a WICKSELL entre los proponentes de la teoría del cambio voluntario.

⁴⁰ *Op. cit.* págs. 8 y 99.

ciona otros casos similares, pero admite que pueden existir y los considera como «excepciones de un pequeño grupo de gastos que deberán especificarse siempre muy concretamente en la Constitución»⁴¹ y que serán los únicos que escapen del margen de votación según el principio de la unanimidad relativa que debe regir los destinos financieros.

La admisión de este principio, concluye Wicksell, permitirá lograr una igualdad aproximada entre la utilidad marginal de los distintos servicios públicos y el coste del sostenimiento de los mismos para cada individuo, esto es, el precio pagado por la utilidad de los servicios o impuesto, extendiéndose en consideraciones optimistas sobre las ventajas derivadas por la Hacienda del asentamiento de sus decisiones sobre la base por él propuesta.

Una última precisión se requiere para cerrar el bosquejo trazado de las ideas de Wicksell: el punto de partida de toda imposición. Ese se halla en la distribución justa de la renta porque como Wicksell advierte: «justicia tributaria supone tácitamente justicia distributiva de los patrimonios y de las rentas... Y sería imposible hablar de igualdad entre prestaciones y contraprestaciones y de igualdad de sacrificio si no hubiese obligación de restituir al Estado aquello que es injustamente poseído»⁴². Fijar concretamente los medios para lograr esta justa distribución y los casos en los cuales se atenta a la misma, es una tarea difícil. Al acometerla, Wicksell se ve obligado a arrancar del pensamiento expuesto por Wagner sobre los fines político-sociales de la Hacienda Pública. Las diferencias fundamentales con el gran hacendista alemán se manifiestan desde el punto de partida ya que para Wagner la Hacienda distributiva, según se ha expuesto, recibe sus tareas de los males derivados del sistema económico de libre competencia. No es ésta la opinión de Wicksell porque, precisamente, la distribución de la renta desigual, que constituye el foco de atención de la Hacienda distributiva, debe su origen «al hecho de que la competencia no ha sido totalmente libre y las clases superiores se han encontrado siempre en posesión de una ventaja económica»⁴³. La generalización de un sistema auténtico de competencia perfecta llevaría a una disminución de las grandes desigualdades sociales⁴⁴. La Hacienda distributiva nace, por lo tanto, no como consecuencia de un inadecuado funcionamiento en el sistema competitivo sino más bien trata de «limitar antiguos derechos de propiedad y profesión»⁴⁵. Planteado así el problema, Wicksell

⁴¹ *Op. cit.* pág. 100.

⁴² *Op. cit.* pág. 117.

⁴³ *Op. cit.* pág. 119.

⁴⁴ *Op. cit.* pág. 119.

⁴⁵ *Op. cit.* pág. 120.

pasa a analizar los medios idóneos para conseguir una absorción de las rentas que pueden considerarse legítimamente poseídas.

El primer instrumento para lograr una nivelación mayor en la distribución de la renta reside en el impuesto sobre las transmisiones hereditarias. Wicksell se preocupa de repasar sus consecuencias económicas y se pregunta si como derivación de su establecimiento no se seguirá una serie de efectos contrarios para el bienestar de la colectividad. Para solucionar este problema es conveniente —afirma Wicksell⁴⁶— diferenciar claramente en el gravamen sobre las transmisiones hereditarias el derecho de dar y el derecho de recibir. Los sentimientos jurídicos de la sociedad presente tienden a evitar cualquier limitación al primer derecho. Toda violación de este principio tiene importantes consecuencias económicas en cuanto puede afectar seriamente a la acumulación del capital de la sociedad. Por el contrario, el derecho ilimitado de recibir no tiene las mismas defensas ni desde el punto de vista moral, ni desde un punto de vista económico, ya que las preocupaciones derivadas de la posible abolición del derecho de sucesión, y sus efectos sobre la gestión de las empresas, no pueden despertar serias preocupaciones, dado el desarrollo de las sociedades anónimas paralelo al del crecimiento del sistema capitalista. Esta división es rica en consecuencias de política económica, por cuanto podría pensarse en revitalizar la propuesta milliana de limitar a un cierto máximo que correspondiese a la cantidad precisa para asegurar la vida a los herederos o legatarios, limitación que no podría considerarse como un grave ataque al derecho de disponer por parte del testador de su propiedad. Así, el impuesto sobre las transmisiones hereditarias aparecería, simplemente, como complemento sin que sobre él descansase todo el peso de la dura tarea de distribuir igualitariamente el fondo de renta y riqueza.

Wicksell discute, a continuación, el impuesto aducido por Wagner para colaborar en esta misma línea distributiva: el que recae sobre los aumentos patrimoniales no ganados. Este tributo es, en opinión de Wicksell⁴⁷, mucho más adecuado. Lo que importa es perfilarle de ciertos defectos que puede suscitar su simple implantación. Estos residen, esencialmente, en la estimación de la base del impuesto. Los incrementos patrimoniales tienen una imputación difícil por cuanto es muy difícil separar en tales ganancias aquello que es debido a la gestión del propietario de lo que se debe a causas externas de crecimiento o desarrollo social en las cuales para nada interviene la figura del propietario. Por esta causa, Wicksell piensa que la mejor solución quizá fuese la

⁴⁶ *Op. cit.*, pág. 121.

⁴⁷ *Op. cit.*, págs. 123. y ss.

de declarar a partir de un momento determinado que todo aumento en el valor de la propiedad inmueble vendría sujeto a un impuesto extraordinario, en cuanto el mismo no sea imputable a mejoras del propietario y no corresponda exclusivamente a los intereses, del capital utilizado. El impuesto debería calcular sus alícuotas de tal suerte que el aumento patrimonial, fuese disfrutado, en su mayor parte, por el Estado dejando un margen que pueda ser de utilización por el propietario, al objeto de compensar sus gastos indirectos y el posible riesgo de pérdida en caso de descenso en los precios.

Trazadas las líneas a las que debe responder la imposición inicialmente, al objeto de que el principio de unanimidad relativa pueda operar con justicia en el marco de la sociedad, Wicksell cierra su trabajo, no sin antes subrayar el fin fundamental al que deben dirigirse siempre las preocupaciones de los cultivadores de la ciencia de la Hacienda y del Derecho Financiero y que reside «en aprovechar el egoísmo de las distintas clases sociales, atribuyéndole su objeto propio, que no es otro que la defensa de los intereses legítimos de los particulares. Si esto se hace se verá que, con la ayuda de esta fuerza, de la que se han predicado tantos males, podrán lograrse todavía bastantes bienes»⁴⁸. Opinión que revela hasta que extremo Wicksell pensaba que su construcción no era más que una de las posibles formas de organizar la convivencia financiera bajo el principio utilitario y que, en el fondo, lo básico, a cualquier fundamentación de la actividad fiscal residiría en examinar la forma en que podría aprovecharse el egoísmo individual para lograr una decisión óptima admitiendo el cambio voluntario.

5. JUICIO CRÍTICO DEL PENSAMIENTO FINANCIERO DE WICKSELL

Con el pensamiento de Wicksell quedó, en gran medida, perfilada la teoría del cambio voluntario. Porque es ésta, en efecto, la posición defendida en sus escritos. El postulado del que arranca en sus razonamientos es el de la espontaneidad y unanimidad que, naturalmente, supone una identidad entre sujetos activos y pasivos del gobierno; esto es, ha de admitirse que, ante todo, los gobernantes actúan en interés exclusivo de los gobernados. Pero, en segundo lugar, se admite que esta actuación se lleva a cabo de acuerdo a consideraciones económicas. No se considerarán las desviaciones de esta regla por cualquier causa. Con estas dos premisas se podían obtener una serie de inferencias, en parte ya logradas por Sax. Son las que el cálculo marginalista deriva del principio de raciona-

⁴⁸ *Op. cit.* pág. 129.

lidad: a) El Estado no puede ofrecer más mercancías o servicios que aquellos que puedan producirse por él en mejores circunstancias que por la iniciativa privada. Tal norma de comportamiento se deduce de la regla de economicidad que debe presidir la actividad del Estado; b) La actividad financiera se pliega estrictamente al cálculo utilitario personal; esto es la utilidad de cada servicio ha de coincidir con el precio pagado por él, o lo que es lo mismo, con el valor de los impuestos. No otra cosa supone la revitalización de la teoría del beneficio que constituye la principal pretensión wickselliana de reformar el campo científico financiero; c) Se afirma que basándose en una distribución justa de la riqueza el principio del cambio voluntario lleva a una solución también justa del problema fiscal y d) Finalmente, Wicksell apuntó hacia la presencia de un hecho de gran relieve para una fundamentación científica de la actividad financiera. Un hecho que ciertamente podía invalidar toda la construcción teórica del cambio voluntario. Este no es otro que la denuncia de las dificultades del cálculo individual para hallar una solución descentralizada y espontánea que fuese operativa a la hora de tomar las decisiones colectivas en materia financiera. La presencia de los egoísmos individuales y del sentido torcido en el que estos podrían operar en el campo de la actividad fiscal constituye, ha afirmado Samuelson⁴⁹, una preocupación sentida por Wicksell, y quizá no tanto por sus sucesores. Es esta preocupación la que aparece cuando Wicksell, habla de su ensayo sobre la justicia del impuesto y de los «abusos a los que es susceptible y mediante los cuales una minoría podría intentar lograr sus fines particulares negociando deslealmente en el seno del Parlamento. No niego la posibilidad de tal consecuencia: todo poder puede ser abusado. Pero se trata de un peligro que resultará tanto más pequeño cuanto más se permita a cada uno de los partidos defender directamente sus intereses»⁵⁰. El realismo con el que Wicksell había juzgado la obra de Sax y arrancado de la misma para completar lo arbitrario de su construcción, se quiebra, ciertamente, en este punto. Porque Wicksell se dio perfecta cuenta de la gran dificultad que suponía el pasar de las valoraciones individuales a las valoraciones colectivas, que en Sax aparecía como un problema trivial de simple solución. Fue a esta dificultad a la que intentó conciliar mediante la fusión de las estimaciones individuales en un patrón colectivo lograda merced a la intervención del mecanismo jurídico que hemos expuesto. Al hacerlo así echó todo el peso de la construcción sobre el llamado principio de la espontaneidad y unanimidad relativa que ciertamente no avalaba la fe depositada por Wicksell para resolver sobre línea firme el

⁴⁹ Vid. *The Theory of Public Expenditure* publicado en *The Review of Economics and Statistics*, vol. XXXVI (1954) págs. 388-89.

⁵⁰ *Op. cit.* pág. 128.

cálculo colectivo de utilidad. Es forzoso concluir con Carsten Welinder que «Wicksell era, a pesar de las salvedades que el abuso del poder podría provocar, un optimista en cuanto a sus opiniones respecto de la naturaleza humana»⁵¹, optimismo que, para su desgracia, hace poco operativo, su «modelo» en la sociedad presente. Pero a pesar de este defecto tuvo la virtud de apuntar hacia una dirección básica, muy descuidada en la literatura financiera y fundamental para arraigar todas las construcciones científicas en el mundo real: que una solución espontánea y descentralizada de la acción fiscal debía partir del egoísmo individual e intentar hallar el mecanismo de instituciones preciso para buscar las medidas financieras bajo el supuesto del cálculo utilitario, evitando las desviaciones que del mismo pudiera provocar la naturaleza humana. Un tema que se encuentra hoy en primer plano del interés científico.

6. LA EXPOSICIÓN DE LA TEORÍA DEL CAMBIO VOLUNTARIO POR LINDAHL

Al intento de mejorar el sistema de ciencia de la Hacienda acuñado por Wicksell se dirigieron los esfuerzos de uno de sus discípulos y fundamental representante de la escuela de Estocolmo: Erik Lindahl⁵². Entre las líneas anteriores que constituyen el contenido de la teoría del cambio, y que se han precisado en el párrafo último. Lindahl atendió a estudiar detenidamente los extremos b) y c); es decir, en qué sentido la actividad financiera procedía con arreglo a los principios fundamentales de valoración subjetiva, y la razón por la que este proceder se ajustaba, estrictamente, a un criterio de justicia.

Ante todo, el ensayo de Lindahl plantea con una gran claridad los principales problemas que ha de resolver la actividad financiera y por consiguiente los que debe explicar la ciencia de la Hacienda. Son tres: 1.º Fijar el volumen total del gasto público; 2.º Distribuir éste entre sus distintas partidas y 3.º Adjudicar los impuestos correspondientes a los individuos que integran la colectividad.

Para resolver estas tres cuestiones Lindahl parte del mismo postulado que Sax y Wicksell, a saber: que los que gobiernan actúan en interés de los gobernados y de acuerdo a consideraciones económicas⁵³. El problema primario de la actividad financiera reside en analizar el proceso, mediante el cual, se llega

⁵¹ *Op. cit.* pág. 515.

⁵² *Vid. Die Gerechtigkeit in der Besteuerung* Ed. Diss, Lund 1919, así como su ensayo «Einige strittige Fragen der Steuertheorie» publicado en *Wirtschaftstheorie der Gegenwart* vol. IV (1928).

⁵³ *Vid. Die Gerechtigkeit... op. cit.* págs. 14 y ss. y 85 y ss.

a la decisión de satisfacer una determinada necesidad pública de la que, naturalmente, arrancan las tres cuestiones antes planteadas que deben resolverse simultáneamente. Para explicar la formación de las decisiones Lindahl acuña una teoría más elaborada que la que se encuentra en anteriores exposiciones, subrayando que el proceso es en todo análogo al de la economía privada. Se trata de la distribución del coste total de producción de dos productos cumulativos sobre los respectivos demandantes y por lo mismo los precios cobrados por estos artículos han de determinarse de acuerdo con la intensidad relativa de la demanda⁵⁴. Si, por ejemplo, son dos los sujetos A y B, si A comprador de x, uno de los bienes, no quiere aportar nada más que una parte pequeña del coste total de ambos productos x e y, que son los artículos producidos y demandados cumulativamente, entonces B, comprador de y, vendrá obligado a contribuir con una participación mayor. Análogamente se desarrolla la prestación de los servicios públicos. Convirtamos a los dos sujetos en contribuyentes: A y B. El contribuyente A al desear un volumen dado de servicios públicos se coloca en la misma situación de dependencia, con respecto a B, que en el caso de la producción cumulativa y demanda conjunta anteriormente supuesto. El que el contribuyente A dependa del contribuyente B no es más que el resultado de la hipótesis de que los beneficios derivado de los servicios públicos tienen carácter indivisible; esto es, aprovechan cumulativamente a toda la sociedad. Ahora bien, el resultado de la financiación de esta producción colectiva dependerá de las disposiciones de los sujetos A y B hacia la demanda de los servicios públicos y hacia la oferta de los correspondientes porcentajes para sufragar los costes totales. La predisposición de cualquier sujeto para aportar una fracción del coste total puede interpretarse, desde el punto de vista del otro, como una oferta correspondiente de servicios públicos.

Situadas así las cosas, Lindahl pasa a examinar cómo se determina la aportación relativa de cada uno de los sujetos⁵⁵. Supongamos el caso simple de dos contribuyentes que hasta aquí venimos empleando. Expresemos gráficamente la contribución realizada por el sujeto A sobre el eje de ordenadas y las cantidades de servicios públicos adquiridos sobre las abscisas. La curva Dd representará las ofertas de A de aportar porcentajes variables de costes totales para el suministro de los servicios públicos X. La disposición del sujeto B viene representada por la curva Bb que expresa respecto del eje de ordenadas la cantidad que él aportaría para cada fracción de servicios públicos, en el supuesto de

⁵⁴ Vid. *Die Gerechtigkeit... op. cit.* pág. 291

⁵⁵ Cfs. «*Die Gerechtigkeit... op. cit.* pág. 89.

que A aportase el resto hasta 100. En consecuencia, se toma como origen la recta paralela trazada desde 100 al eje de abscisas. Para cualquier valor por ejemplo el 0C de servicios públicos CE sería el total que estaría dispuesto a pagar el sujeto A mientras que B sufragaría FG. En estas circunstancias se comprende que el equilibrio tenga que establecerse para puntos anteriores del P, puesto que, en caso contrario, no se cubriría el total del coste de los servicios. Lindahl supone que las dos curvas de demanda han sido trazadas con las utilidades marginales respectivas de los servicios. Si se admite que ambas partes, ambos contribuyentes, tienen igual poder de negociación al equilibrio se alcanzará en P, donde la utilidad marginal de los servicios públicos para ambos sujetos iguala al precio de los mismos (las contribuciones relativas aportadas por cada uno de ellos). En ningún otro punto se igualan precio y utilidad marginal y, por lo tanto, el lugar de equilibrio será el determinado por el nivel impositivo PH y por el volumen de servicios públicos OH. Así es como queda determinado: 1.º El volumen total de imposición y 2.º La distribución relativa de la presión fiscal entre los contribuyentes. Finalmente, el tercer problema que antes se mencionó, esto es, la elección entre las vías alternativas del gasto público, se resuelve por Lindahl postulando que las decisiones relativas respecto a la distribución del gasto público y la correspondiente distribución de la presión fiscal son acciones conjuntas, o lo que es lo mismo, que la predisposición de los contribuyentes para financiar las cargas públicas depende del respectivo proyecto de aplicación de sus contribuciones. Esto es, las tres decisiones se adoptan conjuntamente. Quedan, por tanto, resueltos, con arreglo a la teoría del valor subjetivo los tres problemas de la convivencia financiera.

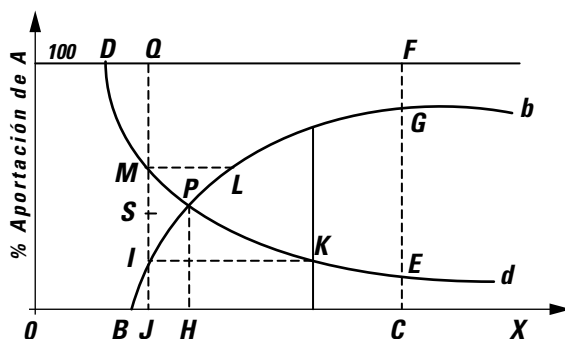


FIG. 2

La generalización del caso anterior de dos contribuyentes a la totalidad de los que integran una vida social organizada se hará, en el sentir de Lin-

dahl⁵⁶, mediante sucesivas determinaciones de curvas de oferta y demanda conjuntas que expresará las combinadas de dos partes para cantidades variables de servicios públicos. Así se generaliza la teoría en cuanto al número de sujetos no presentando tampoco ningún problema la extensión de los distintos tipos de productos públicos consumidos en lugar de un solo producto, con el que se ha llevado a cabo el razonamiento anterior.

Pero para que tal mecanismo pueda actuar es preciso sentar sus cimientos y estos se encuentran, en opinión de Lindahl⁵⁷, en la justicia de la distribución de la renta y riqueza. La teoría del cambio voluntario asegura que la justa distribución previamente asentada de la riqueza no se altera, no se perturba. Por ello es preciso dividir el problema de la justicia, en el sentir de Lindahl, en otros dos: 1.º El problema sociológico-político de crear un estado justo de distribución de la renta y riqueza y 2.º El problema fiscal de hallar el mecanismo para evitar que la Hacienda sea un instrumento entorpecedor una vez lograda esta justicia. El primer problema debe resolverse previamente a la intervención de la Hacienda; lo único que asegura al segundo la teoría del cambio voluntario es que el problema puramente fiscal de la justicia impositiva se resuelve con su implantación ya que el punto de equilibrio de libre competencia parcela por igual las posibles ventajas relativas de los sujetos. Estas explicaciones le llevan a Lindahl hacia la conclusión de su estudio: «Los principios fundamentales de la teoría que trata del funcionamiento científico de la economía pública... han sido sentados definitivamente... Las opiniones están divididas, tan sólo, en lo que se refiere a detalles concretos y al perfeccionamiento del análisis...»⁵⁸. ¿Estaba justificada esta pretensión de Lindahl? Examinémosla despacio.

7. LA TEORÍA DEL CAMBIO VOLUNTARIO COMO FUNDAMENTO DE LA HACIENDA PÚBLICA: PRECISIÓN DE SUS LIMITACIONES

Comencemos analizando la teoría en su aspecto exclusivamente teórico. Esto es, comencemos repasando la pura teoría del cambio voluntario de carácter financiero. Hay sólo dos partes en la transacción, y todos los servicios públicos son de una sola clase. Las curvas de demanda de cada sujeto dependen de la utilidad marginal de los servicios públicos y del total coste que proporciona su prestación, las aportaciones particulares, ya se ha dicho que se expresan en porcentajes del coste

⁵⁶ Cfs. *Die Gerechtigkeit... op. cit.* pág. 93.

⁵⁷ Vid. *Die Gerechtigkeit... op. cit.* págs. 9 y ss.

⁵⁸ Cfs. *einige strittige... op. cit.* pág. 282.

de los servicios. En estas circunstancias A y B intercambian ofertas mutuas de aportar porcentajes variables de los costes totales de la producción pública. ¿Se establece el equilibrio, efectivamente, en el lugar consignado por Lindahl? La contestación a esta pregunta dependerá del conocimiento de los contribuyentes respecto de las reacciones de sus propuestas de oferta de servicios públicos.

Comencemos por el caso más simple: A y B desconocen totalmente los efectos de las variaciones de sus compras sobre el precio de los servicios públicos. La solución propuesta por Lindahl de considerar zona de equilibrio la acotada por los puntos D P B es aceptable. Partiendo de cualquier punto situado en la misma, por ejemplo, de la cantidad de servicios públicos OJ y, suponiendo que el contribuyente A pague IJ, soportando B, IQ, la situación no será estable para A, quien, a ese precio, demandaría los servicios públicos señalados por el punto K de la figura. En consecuencia, procederá a demandar nuevos servicios públicos, pero el aumento de la cantidad solicitada de estos, repercutirá sobre el coste que tiene que sufragar ya que B, en virtud de la estructura de su demanda, no estará dispuesto a una contribución semejante a la IQ para cantidades mayores de la OJ, de servicios públicos, consiguientemente, estos se elevarán hasta OH donde se establecerán el equilibrio. El razonamiento, como se ve, está presidido por la hipótesis de que ambos contribuyentes⁵⁹ no consideran las variaciones de sus compras sobre el precio.

Pero el caso puede, en realidad, ser distinto del hasta aquí examinado. Supongamos que los contribuyentes consideran los efectos que sobre el precio tiene su demanda de servicios públicos. A, por ejemplo, sabe que, si vota por más servicios públicos que los señalados por OJ, perjudica su posición. Igual podemos suponer que ocurre con B. Entonces la línea de equilibrio D P B deja de serlo. El coste de sufragar los servicios OJ pueden distribuirse según un punto S, tan operativo como puedan serlo los puntos I, o N, ya que no hay base para afirmar que solo una parte cargará con el coste que supone su máxima oferta. En tanto estemos en la zona D P B la suma de las aportaciones máximas de A y B, según sus líneas de demanda supera al coste de los servicios públicos (recta 100) y ambos sujetos intentarán contribuir con el porcentaje más conveniente. Es éste el que se halla decisivamente influido por el «poder de negociación».

En primer término interesa perfilar lo que este poder signifique. Lindahl ha dado del mismo una interpretación⁶⁰ poco convincente, como la capacidad de

⁵⁹ Se ha razonado empleando la actitud A. La misma conclusión se hubiera obtenido si B hubiera pagado NQ y A contribuido con JN, ya que al precio NQ, B demandaría la cantidad de servicios públicos señalados por el punto L y se reproduciría un proceso análogo al relatado en el texto.

⁶⁰ Vid. *Die Gerechtigkeit...* op. cit. pág. 98.

una persona para engañar a otra sobre la incidencia efectiva de la imposición; esta situación puede, indudablemente, aprovecharse como ventaja negociadora pero no apunta hacia lo fundamental que no es otra cosa que considerar la situación relativa de cada sujeto determinada por su directa licitación sobre el precio y por la reacción que ésta produce en la otra parte. Por esta causa, las curvas de oferta, en el sentido que las ha expuesto Lindahl, no son sino el tope al que llegarán las proposiciones de los dos sujetos y no pueden considerarse como efectivamente realizadas. Hacia esta interpretación de la teoría del cambio voluntario apuntaron ya las consideraciones críticas que Fasiani⁶¹ dirigió a la misma, consideraciones que han sido desarrolladas sistemáticamente por Musgrave⁶².

Partiendo de la definición de «poder de negociación» consignada distingue Musgrave tres circunstancias diferentes: a) Que solamente uno de los sujetos considere los efectos de su proposición de cobertura de los servicios públicos; b) Que ambas partes A y B, consideren las consecuencias de sus proposiciones, pero con diferentes grados de previsión y c) Que los dos contribuyentes conozcan perfectamente las consecuencias de sus actos sobre el precio. En el primer caso, la solución es sencilla: el contribuyente con mayor poder negociador que será, consecuentemente, el que conoce los efectos de su comportamiento, obligará al otro contribuyente a realizar ofertas según su curva máxima hasta llegar a P. Si se parte, en efecto, de OJ cantidad de servicios prestados y A aporta IJ por ciento del coste, podrá ofrecer a B el porcentaje JS lo que inducirá a B a votar a favor de mayores servicios públicos, (los correspondientes a proyectar el punto S sobre la curva Bv). Por este procedimiento A podrá moverse sobre la curva Bb hasta llegar al punto P. En el segundo caso el equilibrio es indeterminado ya que habrá que concretar en cada situación el poder respectivo de ambos sujetos. Lo que si cabe es afirmar que el equilibrio resultante habrá de estar entre los límites de las ofertas máximas de ambos sujetos. Cuando se opera bajo las hipótesis de este segundo supuesto la generalización del caso de dos sujetos a n sujetos se plantea nuevas dificultades ya que las decisiones de cada sujeto afectarán al precio en función de como se vayan agrupando el conjunto de contribuyentes. El tercer caso equivale al propuesto por Lindahl de desconocimiento perfecto y el equilibrio se alcanzará por tanto en P⁶³.

En conclusión, vemos que sólo en supuestos especiales puede afirmarse la verdad teórica del cambio voluntario como lo expone Lindahl. No es una

⁶¹ Cfs. *Die gegenwärtige Stand... op. cit.* págs. 662-63.

⁶² Vid. *The Voluntary exchange... op. cit.* págs. 218 y ss.

⁶³ La generalización a n mercancías es un nuevo elemento de indeterminación pues al referirse a distintos servicios públicos las curvas de demanda de los mismos serán discontinuas por la valoración diversa de los contribuyentes por cada uno de ellos.

solución general el equilibrio por él propuesto con independencia de la realidad efectiva de cada uno de los casos propuestos porque si a ésta se atiende, es evidente la preponderancia del caso b), al margen total del modelo expuesto por Lindahl. El proceso de competencia en la fijación de las cargas públicas es, pues, algo distinto del esquemático caso de competencia perfecta.

Esta última afirmación afecta a otra de las proposiciones de Lindahl: la justicia fiscal que pretende resolverse con el cambio voluntario de carácter financiero. La correspondencia entre precios y utilidades marginales de los servicios públicos lograda en el punto P, parece dar base a la afirmación de que en él los sujetos se benefician por igual de acuerdo con la distribución de la renta determinada por causas socio-políticas. Ahora bien, si el proceso de formación de precios se realiza en régimen distinto, por ejemplo, en el supuesto de competencia imperfecta, caso b, la utilidad marginal de los servicios públicos para los contribuyentes diferirá entre si en mayor grado que lo hace la utilidad marginal de la renta (si se ha admitido una distribución desigual de la renta) y la situación total de bienestar individual habrá variado en función de la distribución de los servicios públicos. Por otra parte, la atribución del calificativo de «justa» a la distribución de la carga fiscal realizada por la competencia es un argumento circular. Se parte de atribuir la justicia al punto P y sobre esta base se demuestra que se llega al mismo, tras un proceso, al que se califica de justo por lograr un objetivo previamente calificado de este mismo carácter.

Además de las objeciones técnicas señaladas siguen siendo válidas las aducidas anteriormente al criticar las exposiciones de Sax y Wicksell, en particular, la indudable naturaleza obligatoria que reviste el proceso financiero que pugna con el enfoque voluntario en el que Lindahl, al igual que los demás expositores de la teoría del cambio fiscal, siguen apoyándose. El proceso político de decisiones financieras, ciertamente, es violentado si se le intenta sujetar a la camisa de fuerza del cambio voluntario. Por tanto, la construcción de Lindahl llega a una formulación que tiene no solo los baches de lógica que se han examinado sino una incompatibilidad efectiva con el desarrollo práctico de la acción financiera.

Cabía, sin embargo, la posibilidad de orientar a la teoría del cambio voluntario hacia el terreno normativo de la Política Financiera y ver si en este campo era capaz de ofrecer un criterio con arreglo al cual juzgar del desarrollo de los procesos fiscales. A extraer de la teoría del cambio voluntario esta norma de referencia para valorar las posibles políticas de ingresos y gastos públicos habría de llegar otra rama distinta del marginalismo financiero –la italiana– y ello tras de un largo proceso partiendo de posturas semejantes a las de Sax. El análisis de esta evolución científica será el objeto del próximo capítulo de la lección 5.^a.

CAPÍTULO II

LOS HACENDISTAS ITALIANOS DEL MARGINALISMO

1. EL MARGINALISMO Y LA CIENCIA FINANCIERA ITALIANA.

El experimento de trasladar las nuevas formas del pensamiento económico logradas por el marginalismo, al campo de la Hacienda Pública, siguió en la mayor parte de los países, fechas parecidas. Aparecen estos en la segunda mitad de la década de 1880. A pesar de su método común, es curioso consignar la estricta independencia de las diversas publicaciones: un caso más de la abundante especie de las coincidencias científico-económicas. Tal es la circunstancia que rodeó a la publicación de los trabajos de Emil Sax en Austria y de Antonio de Viti de Marco en Italia. Es difícil determinar la prioridad histórica en el ensayo de aplicación de las ideas marginales al campo de la Hacienda Pública por estos dos investigadores. La obra de Sax se publicó cuando el ensayo de Antonio de Viti de Marco estaba ya en circulación⁶⁴. Sin embargo, la atenta lectura de ambos trabajos convence muy pronto de la coincidencia en el método general, tanto como de la independencia absoluta en su aplicación concreta. También había coincidencia en las razones que motivaban la investigación. Ya se han relatado las que rodearon a la obra de Sax. Las referentes al trabajo de De Viti de Marco han sido narradas en el magistral prólogo a la versión alemana de la tercera edición de los «Principios» de De Viti por el gran hacendista italiano Luigi Einaudi. Con la amenidad y el rigor en él característicos, Einaudi he dado cuenta del desarrollo y crecimiento de la tendencia de aplicar las ideas marginalistas a la ciencia de la Hacienda; tendencia que arranca desde las primeras manifestacio-

⁶⁴ Vid. sobre este extremo: M. Fasiani: *Der gegenwärtige... op. cit.* pág. 656.

nes del pensamiento de De Viti, constituidas por los extractos litografiados de sus lecciones en los cursos siguientes al de 1886-87, lecciones que se fueron perfilando por la presión del ambiente formado por diversos escritos de ciencia financiera. La aspiración común de todos los científicos de este tiempo en Italia fue muy clara: depurar «aquella mezcolanza de preceptos políticos y de digresiones filosóficas, de exégesis fiscales y de inexactas proposiciones económicas que entonces –y aún hoy– integraban, en gran parte, la ciencia de la Hacienda»⁶⁵. Fue pues el mismo motivo el que impulsó la elaboración de la Ciencia Financiera italiana derivada del marginalismo que el que animó el intento simplificador de Emil Sax. Pero, así como Sax no contó sino con el trabajo paralelo de Von Wieser y con una crítica hostil, la labor de De Viti de Marco estuvo apoyada por una serie de trabajos creando un clima científico de la mayor feracidad para el nacimiento de las nuevas ideas. Fueron protagonistas del mismo además de Antonio de Viti de Marco, Ugo Mazzola, Maffeo Pantaleoni y Luigi Einaudi. Examinemos, ahora más de cerca los resultados de este proceso de investigación, en lo que se refiere a la fundamentación científica de la actividad financiera.

2. SIMILITUDES ENTRE ACTIVIDAD FINANCIERA Y ECONÓMICA, SEGÚN PANTALEONI

Acudiendo, estrictamente, a un criterio de prioridad histórica, ha afirmado Sax, que «Pantaleoni fue el primero que tuvo la idea de aplicar las nuevas teorías del valor a los fenómenos fiscales»⁶⁶, sin embargo, advierte a continuación: «que, no obstante, no elaboró una teoría formal»⁶⁷. En efecto, se encuentran en la obra de Pantaleoni pasajes que permiten corroborar la opinión del hacendista austríaco. Ya en 1883, en uno de sus primeros trabajos, parecía inclinarse en favor de una teoría marginalista de la Hacienda Pública: «Nos parece evidente que la medida de la comparación de los distintos grados de utilidad marginal de los gastos públicos ha de ser el criterio aplicable para su selección»⁶⁸. Esta idea, no sólo la aplica Pantaleoni para

⁶⁵ De la Introducción de L. EINAUDI a la edición alemana la obra de DE VITI DE MARCO, recogido en la versión española de P. BALLESTEROS *Economía Financiera* Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934, págs. 15-16.

⁶⁶ *Vid. La Teoría de la valutazione... op. cit.* 4.

⁶⁷ *Cfs. La Teoría de la valutazione... op. cit.*

⁶⁸ *Cfs. EINAUDI. Introducción citada, op. cit.* pág. 17. *Vid.* asimismo, la obra de PANTALEONI *Contributo a la teoría del riparto delle spese pubbliche* publicado en la *Rassegna Italiana* y recogido después en sus *Scritti varii di Economia* (1904).

juzgar de la selección del gasto, sino que, asimismo, amplía su esfera, más tarde, al juzgar de la adecuación conveniente entre ingresos y gastos del Estado: «Al formar el presupuesto pueden presentarse tres casos distintos: o bien los ingresos son superiores a los gastos, y el parlamento está entonces obligado a decidir si es mayor el daño causado a los contribuyentes por la recaudación de esta diferencia (superávit) o es mayor la utilidad es decir, la satisfacción que se obtiene con su empleo por el Estado. Puede también ocurrir que los ingresos y los gastos coincidan en cuyo caso se presenta como único fenómeno el que corresponde a la hipótesis establecida al principio de la presente exposición. Y finalmente, cuando los ingresos no son suficientes para cubrir los gastos, surge el hecho, en virtud del cual, en opinión del legislador, la utilidad marginal de los objetos causantes de los gastos no solamente es bastante mayor que el sufrimiento marginal originado por la recaudación de los actuales ingresos, sino que, incluso, está justificado el acto de comprometer los ingresos futuros»⁶⁹. Sobre esta misma tesis, de generalizar el análisis marginal, volvería más adelante, concretamente en 1891, Pantaleoni al referirse al cálculo utilitario aplicado a la colectividad. Pero, justamente, en este trabajo, al tratar del máximo de utilidad colectivo, Pantaleoni advierte las dificultades que ofrecerá su establecimiento, en virtud de la distribución del poder político dentro de la sociedad. Este pasaje, así como otros dos referentes a su concepto de precios políticos y a la influencia de los fenómenos de este carácter en el desarrollo de la actividad financiera⁷⁰, dan base a la posible doble interpretación de la que han sido objeto sus escritos por parte de De Viti de Marco y Mauro Fasiani. Mientras que el primero arranca de la nota recogida en la edición definitiva de sus «*Errores di Economia*» para afirmar que Pantaleoni terminó por inclinarse por encuadrar la actividad financiera dentro de la actividad económica⁷¹, Fasiani⁷² manifiesta el recelo de que dicha interpretación no pueda ser la mejor posible de su pensamiento. Algo, sin embargo, es cierto: y es que, como Sax afirma, no se encuentra en Pantaleoni una teoría formal acabada. Hay, simplemente, la sugestión realizada de que la nueva economía del marginalismo puede contribuir a la interpretación conveniente del fenómeno financiero.

⁶⁹ *Scritti varii...* cit. págs. 75-76.

⁷⁰ *Scritti varii...* cit. pág. 323.

⁷¹ *Vid. Economía Financiera op. cit.* págs. 45-46.

⁷² *Der gegenwärtige...* II parte págs. 90 y ss.

3. LA FUNDAMENTACIÓN CIENTÍFICA DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA EN LA OBRA DE ANTONIO DE VITI DI MARCO

Muy otra es la posición de De Viti di Marco. De Viti parte de un enfoque muy conocido (en el cual se han quedado muchas exposiciones de su teoría no calando en la esencia de la misma) el de considerar al Estado como un productor que transforma una parte de la riqueza privada en servicios públicos. Esta transformación se realiza presidida por dos características distintas: 1.º Que la producción se acomete siempre en condiciones de monopolio y 2.º Que los productos estatales son artículos de consumo general y necesario. Ahora bien, la empresa estatal que crea bienes públicos puede organizarse respondiendo a dos tipos distintos: 1.º Como Estado feudal, en el que una clase social usa el poder en su exclusivo provecho y 2.º Como Estado moderno, en el cual todas las clases se preocupan directa o indirectamente por su propio interés colectivo.

De este planteamiento se sigue que la estrategia de la empresa pública, frente al mercado de sus productos, se halla gobernada por reglas distintas según impere uno u otro tipo de organización. Si la empresa se organiza según el primer tipo de Estado, el precio de los servicios públicos resulta ser un precio de monopolio en el que «además de los gastos de producción de los servicios públicos se hallan incluidos el beneficio ordinario y extraordinario que los contribuyentes pagan a los gestores de la actividad estatal»⁷³. El grupo político dominante se conduce como un monopolista explotando, en servicio propio, el mecanismo financiero, bajo el principio de dependencia de los demás sujetos, propio de la situación monopolística. Más aún, su situación recoge diferencias de grado con las de un monopolio particular, pues este último ha de tener siempre en cuenta la posibilidad de que se produzca una disminución del consumo, un desplazamiento de la demanda de su artículo hacia la de bienes sustitutivos, contrabando, etc.; en cambio el monopolista público, no halla más límites a su poder que la revolución, la emigración o el agotamiento radical de las fuentes de la riqueza privada nacional.

Cuando la empresa pública se organiza bajo el segundo tipo de Estado, las circunstancias que afectan a la venta de su producto son bien diferentes. La característica esencial de un Estado moderno reside en «la participación de todos en la administración de la cosa pública convirtiéndose cada ciudadano en un colaborador de la actividad del Estado; todos los consumidores son pro-

⁷³ Cfs. *Economía Financiera op. cit.* pág. 36.

ductores de los servicios públicos y viceversa»⁷⁴. Esta concurrencia de todos los ciudadanos a la producción pública asegura la independencia de la actividad financiera, por cuando la sustitución entre los grupos gobernantes, productores, y gobernados, consumidores, está abierta y nadie posee un poder que sujete su dependencia fiscal. Por esta causa, de Viti afirma que el Estado toma, en realidad, la forma de una organización cooperativa de producción y consumo, única que puede neutralizar los efectos de las leyes que regulan los precios de monopolio. Ahora bien, así enfocada la actividad económica del Estado es preciso resolver el problema de su comportamiento. El cálculo preciso para fijar los precios de venta de los servicios públicos ha de realizarse atendiendo al «coste de adquisición» de los mismos, que representa el sacrificio de los particulares y a la satisfacción derivada por las economías privadas de los productos públicos. En el caso de un Estado monopolista, el coste de adquisición no es más que una parte del valor devuelto por los servicios públicos, representando la diferencia, la ganancia del grupo que domina el poder. La contabilidad pública se orienta por el principio lucrativo y tiende a elevar al máximo la diferencia entre costes e ingresos. Este no puede ser el comportamiento del Estado cuando adquiere la forma moderna. Ingresos y costes se convierten en magnitudes correlativas que tienden a coincidir y en el plano social han de igualarse los sacrificios ocasionados por la exacción de los costes de la producción pública y las ventajas sociales derivadas de la realización de los gastos públicos. Esta igualdad debe realizarse, asimismo, en el plano individual, pues resulta evidente que para cada economía particular existirá un sacrificio y una ventaja derivados, respectivamente, del pago de los costes y de la realización de los servicios públicos. La igualdad entre este sacrificio y esta ventaja individual revestiría una solución automática si la proporción ventaja-sacrificio individual fuese la misma para todas las economías privadas. Sin embargo, y desgraciadamente, esto no sucede así lo que complica mucho más la cuestión. La complica porque el afán del Estado cooperativo ha de residir en igualar para cada sujeto la ventaja derivada de los servicios públicos con el sacrificio que a él le ocasiona el pago de una parte de los costes. Esta igualdad podría lograrse de acuerdo con el principio de equivalencia especial. Pero la implantación del mismo es imposible cuando se trata de servicios de carácter indivisible. Es preciso, por tanto, buscar una solución al cálculo de las aportaciones individuales a la producción pública, sustituir, en una palabra, el principio de equivalencia especial. Y tal principio no puede ser sustituido sino por una equitativa aplicación a todas las economías privadas, sin distinción de ninguna clase,

⁷⁴ Cfs. *Economía Financiera. op. cit.* pág. 36.

de la cuenta utilitaria general que iguala las ventajas sociales con el sacrificio social. Las hipótesis que hacen aplicable esta idea son, desde luego, un tanto arbitrarias y residen en suponer una relación determinada entre el consumo de los servicios públicos y la utilidad derivada de los mismos, por cada economía individual, así como entre el consumo de servicios públicos y la magnitud de la renta individual⁷⁵.

4. CRÍTICA AL SISTEMA CIENTÍFICO DE VITI DI MARCO

Al igual que la tesis de Sax, la exposición de De Viti di Marco cae en el gran defecto común a todas las aplicaciones del cálculo marginalista: la falta de precisión. Es evidente que para que el cálculo utilitario reseñado por De Viti tenga una realidad efectiva, cada ciudadano, debe poder estimar las ventajas derivadas de los servicios públicos con el sacrificio que ocasiona el pago de sus costes. De Viti opina que, en el caso límite del Estado cooperativo, la comparación ha de establecerse entre el beneficio y sacrificio en el plano social, esto es colectivo. Pero el que no se acuda más que a esta igualdad no quiere decir que el problema sea de solución sencilla, porque ¿cómo estimar las ventajas sociales y los sacrificios sociales si se desconocen los individuales? Incluso, en el supuesto de que las ventajas individuales y los sacrificios individuales fuesen conocidos, no es fácil el colegir como podrían sumarse para hallar las ventajas y los sacrificios de carácter social, dada la heterogeneidad de las preferencias y de las psicologías particulares. Persiste el problema *no-bridge*. Una posibilidad de remontar esta objeción consiste en afirmar, simplemente, que esta valoración se realiza en la forma de Estado cooperativo. Pero, en este caso, permanecen dos objeciones: 1.º Que la posibilidad de estimación de los sacrificios totales y de las ventajas sociales habría de ser una condición ulterior necesaria para diferenciar la forma del Estado feudal de la del Estado moderno, ya que solo en éste se daría tal circunstancia y 2.º Se manifestaría, en el Estado cooperativo, el indudable cariz político y no exclusivamente económico, en el desarrollo de la actividad financiera, ya que no siendo posible lograr en el Estado cooperativo decisiones por unanimidad constante, existirían necesidades que, por carecer de una homogeneidad en su sentimiento y motivación por los distintos ciudadanos, no habría posibilidad de satisfacerlas más que por la preponderancia relativa de unos cuantos dentro del Estado cooperativo,

⁷⁵ Cfs. *Economía Financiera op. cit.* págs. 109 y ss.

que impondrían a los demás un grupo concreto de necesidades. Y si se admite la preponderancia de unos cuantos ¿cómo es posible justificar que éstos no intenten aprovecharse de su situación preponderante para encauzar la actividad financiera en su propia conveniencia?⁷⁶ Es evidente, que esta situación se aviene muy mal con la tesis de que los fenómenos financieros sigan la ley general del valor de los bienes que explica el comportamiento económico individual.

5. NECESIDADES PÚBLICAS Y NECESIDADES PRIVADAS Y LA FUNDAMENTACIÓN DE LA CIENCIA DE LA HACIENDA SEGÚN MAZZOLA

Las ideas fundamentales de la revolución marginal fueron aplicadas con un sesgo distinto, a la interpretación de los fenómenos financieros, en la obra de otro hacendista italiano: Ugo Mazzola⁷⁷. El punto de arranque de su pensamiento residió en criticar un enfoque tradicional, bajo el que se considera la producción de bienes y servicios de una sociedad. Con frecuencia se afirma, en efecto, que la renta nacional ha sido producida para ser destinada a satisfacer las necesidades de los individuos que forman la sociedad y, como apéndice, se añade la existencia de un proceso ulterior de satisfacción de las necesidades públicas, en virtud de cuya existencia, los bienes preparados para satisfacer las necesidades privadas de carácter individual, se emplean, en sentido opuesto, ya para producir bienes públicos, o bien para atender al consumo público. Este enfoque le parece positivamente equivocado a Mazzola. La realidad es la de que el producto social de un país se compone de bienes privados y de bienes públicos que tienen la característica esencial de ser complementarios de los bienes privados. Es decir, los bienes públicos no tienen una utilidad propia, sino una utilidad derivada de su conexión con el consumo de los bienes privados. Deben considerarse, por lo tanto, todos los servicios públicos como condiciones previas que ayudan a disfrutar de una mejor manera los fines particulares, Mazzola afirmaba en tal sentido: «Todo efecto utilitario de la actividad individual está impregnado en un grado mayor menor de un efecto utilitario que tiene su origen en el consumo de prestaciones realizadas por el Estado, sin las cuales los efectos utilitarios de carácter privado no se lograrían en absoluto, o bien se alcanzarían de manera

⁷⁶ Vd. FASIANI *Der gegenwärtige... op. cit.* I parte págs. 662-63.

⁷⁷ *I dati scientifici della finanza pubblica* Roma 1890.

menos satisfactoria. Lo que viene a significar que los bienes públicos y privados tienen un módulo de comparación común, que no es otro que el grado en el cual están relacionados con las distintas necesidades individuales. En todo consumo los bienes públicos cooperan con los bienes privados y sin esta cooperación estos últimos no podrían ser consumidos y disfrutados, o bien serían disfrutados con menor satisfacción». Se concluye de aquí, afirmando el carácter económico y la conexión causal de la actividad financiera. Esta no encuentra su finalidad en sí misma. Los bienes públicos son complementarios y, por lo tanto, las necesidades públicas no son autónomas sino reflejadas, derivadas del grado de complementariedad con una necesidad privada. Lo que quiere decir que, si desea alcanzar la integral satisfacción de una necesidad particular, es preciso que en ella cooperen tanto bienes privados como bienes públicos, sin esta cooperación no se lograría utilidad alguna por el sujeto en la satisfacción de sus necesidades o se lograría en menos sustanciosa proporción. Pero estas necesidades complementarias (públicas) necesitan de bienes privados para su satisfacción, transferencia de bienes privados al sector público justificada, precisamente, para poder procurar los bienes públicos complementarios a la utilidad individual. Esta transformación de bienes del sector privado al público debe de realizarse en virtud del principio de máxima utilidad o ventaja. Tal principio sólo se cumple si se igualan las utilidades marginales de las diversas cantidades de bienes dedicados a usos distintos.

La esencia del pensamiento de Mazzola reside en darse cuenta de este carácter condicional de las necesidades públicas que lleva siempre a que cualquiera que sea la forma de satisfacción de las necesidades privadas haya una cierta demanda de bienes públicos: precisamente la exigida por la complementariedad entre bienes privados y públicos. En segundo término, el nivel absoluto de la actividad financiera vendrá dado en virtud de la estructura de los precios de los diversos bienes que permitirá, en consonancia con los recursos o disponibilidades de la sociedad, una cantidad concreta de consumos individuales. Esta demanda de bienes privados supone, automáticamente, la realización de una demanda de bienes públicos, que estará postulada, necesariamente, por la propia satisfacción de las necesidades privadas. La demanda de servicios públicos se determina, por lo tanto, de una forma automática puesto que basta conocer la demanda de servicios privados y la complementariedad existente entre estos y los públicos determinará cual sea el contenido de la actividad financiera.

6. CRÍTICAS AL SISTEMA DE MAZZOLA

Es evidente la ingeniosidad de Mazzola para evitar la crítica aducida, generalmente, en contra del pensamiento financiero de carácter marginalista: el reconocimiento de las estimaciones de las necesidades colectivas por parte de los individuos y las imprecisiones, a que esta estimación, está siempre sujeta. A esta objeción ha querido escapar Mazzola con un mecanismo automático, que desconoce la existencia de la necesidad pública y que admite la traducción inmediata de la necesidad privada en actividad financiera, a través del grado de complementariedad entre bienes públicos y privados. Sin embargo, su intento presenta, si no el mismo cariz a la crítica que los anteriores ensayos de Sax y De Viti, si uno muy semejante. Porque es evidente que alguien en cada sociedad tiene que decidir sobre el contenido concreto de la actividad financiera. Y este alguien tiene que apoyarse sobre bases firmes y objetivas, ha de tener unas normas para orientar adecuadamente la actividad financiera⁷⁸. De acuerdo con Mazzola las mismas residirían en conocer la demanda individual de bienes privados y aplicarla el coeficiente de relación correspondiente, en la que estos bienes intervienen con los públicos para procurarse la utilidad individual, lográndose así el óptimo en el nivel absoluto de la actividad financiera del Estado. Pero el conocimiento de este grado de complementariedad, básico para el cálculo del coeficiente correspondiente, es imposible y el grado de imprecisión de la teoría no es menor, en consecuencia, que el de la de De Viti o el de la de Sax.

Pero, en segundo término, existe otra objeción que ha señalado Graziani⁷⁹. Afecta ésta al propio planteamiento del problema por Mazzola. Se admite que los bienes públicos son una condición previa para poder cosechar en la satisfacción de las necesidades toda la utilidad posible y que, por lo mismo, los servicios públicos son un medio para lograr la utilidad individual. Ahora bien, ¿por qué no alterar el razonamiento?, ¿por qué no pueden ser los fines privados los medios para conseguir los más altos fines colectivos? La relación, que Mazzola ha considerado como absoluta y general, se ve –afirma Graziani– que no es más que «relativa y parcial y la verdad es que los fines colectivos y los individuales se encuentran en una relación de coordinación mutua siendo idénticos por su contenido»⁸⁰.

⁷⁸ Cfs. FASIANI *Der gegenwärtige... op. cit.* I parte, págs. 666-667.

⁷⁹ *Istituzioni di Science delle Finanze.*

⁸⁰ *Op. cit.* pág. 72.

Sax ha atacado también⁸¹ el punto de vista de Mazzola y lo ha hecho afirmando que los fenómenos estatales, no solamente han de considerarse en relación con el consumo, sino, también, en relación con la producción, porque si la actividad del Estado es condición para realizar cualquier consumo particular, en bastante mayor grado, habrá de ser condición para emprender cualquier actividad productiva. Por lo tanto, la teoría de Mazzola desarrollada de una manera concluyente podría conducir hacia una teoría especial de la producción. Sin duda esto es cierto. Pero cabía, admitiendo la precisión realizada por Sax, el intentar un desarrollo de la teoría de Mazzola enfocándola desde una perspectiva, fundamentalmente, productiva. El ensayo de completar la teoría de Mazzola, en este sentido, que como veremos no es más que un intento de obtener el último juicio de política financiera que oculta la teoría del cambio voluntario, fue emprendido por el gran hacendista italiano Luigi Einaudi. El interés de este análisis merece la pena que le examinemos con alguna extensión.

7. CONSIDERACIÓN CIENTÍFICA DEL FENÓMENO FINANCIERO EN EL PENSAMIENTO DE EINAUDI

La obra financiera de Einaudi no contiene un estudio sistemático y explícito de su postura metodológica ante los problemas financieros. Esta, más bien, impregna un conjunto de sus escritos que van desde su «Curso» hasta sus múltiples y deliciosos ensayos sobre aspectos concretos de la Ciencia de la Hacienda Pública. Pero, a pesar de la falta de esta formulación sistemática de la fundamentación científica de la actividad financiera, dos conceptos básicos descuellan en sus trabajos como hipótesis a las que se remite al lector para darle una explicación de los hechos de los que se ocupa la ciencia de la Hacienda, una explicación, al menos útil como primera aproximación. Estos dos conceptos responden al enfoque adecuado del impuesto que sólo se logra desde la cota de su «productividad» y el concepto de impuesto neutral que se intenta hacer operativo como criterio orientador para el reparto de la carga tributaria.

Es evidente que no puede lograrse una precisión adecuada de la actividad financiera si no se la enfoca como una actividad colaborante en el proceso de división del trabajo y obtención de bienes. Por lo tanto, si se admite esta situación, es evidente que la primera ocupación ha de residir en evitar la errónea y

⁸¹ *La teoría della valutazione... op. cit.* pág. 34, nota.

extendida asimilación del impuesto a una destrucción de riqueza porque, sino desterramos esta arbitraria calificación, difícilmente podremos asentar, sobre bases firmes, un examen racional de la actividad del Estado. Con toda precisión expresa este pensamiento Einaudi: «Es falso y grotesco afirmar que el impuesto sea una destrucción de riqueza. El impuesto es el medio con el cual el Estado crea nuevos valores: seguridad, justicia, defensa nacional, cultura, sanidad, unidad de los hombres que habitan en un determinado país. Merced al impuesto el Estado crea el ambiente jurídico y político en el cual los hombres pueden trabajar, organizar, inventar, producir. ¿Qué sería de los hombres si no existiese el Estado? Miserables salvajes errantes sin defensa y sin orden de lucha constante contra sí mismos»⁸². Esta consideración de la actividad financiera, advierte el propio Einaudi, no es nueva. Tiene gran antigüedad y abolengo en la Ciencia de la Hacienda y se remonta nada menos que a los pensadores fisiócratas; cita Einaudi, a este respecto, dos párrafos reveladores de Mercier de la Rivière y Dupont de Nemours en los que se califica incontestablemente de ventajosa a la actividad del Estado en parecido sentido al que lo hace Einaudi. Es, sin embargo, forzoso confesar que el pensamiento de estos autores ha caído en olvido y que por lo tanto se hace precisa una reelaboración y actualización de su pensamiento para evitar, primero, una serie de errores en los que han caído los pensadores financieros de nuestro tiempo y para afirmar, después, sobre bases racionales la conducta económica del Estado. Esta es la preocupación siguiente de Einaudi. Como antes se ha dicho, la línea en que debe discurrir su pensamiento no puede ser otra que la de intentar «colocar el desarrollo de la actividad financiera en el lugar propio que le corresponde dentro del cuadro de creación y distribución de la riqueza»⁸³, pues si esto se hace se observará bien pronto que el impuesto, sobre el que esencialmente ha de basarse el desarrollo de la vida material del Estado, no es sino «aquella cuota que, precisamente, corresponde a la economía colectiva en virtud de la observancia de las leyes de la distribución más conveniente de la riqueza y de las condiciones necesarias para impulsar la riqueza individual»⁸⁴. Naturalmente que estas afirmaciones suponen al Estado como un colaborador positivo en la producción de los bienes. Colaboración que se presta, al igual que la de los demás factores, no revistiendo más peculiaridad que la derivada de la propia individualidad del Estado. Así «el Estado actúa como factor productivo en conformidad a su naturaleza: no como industrial u organizador de la produc-

⁸² *Osservazione critiche intorno alla teoria dell'amortamento dell'imposta* incluida en *Saggi sull'risparmio e l'imposta* Ed. G. Einaudi, Turín, 1941. págs. 169 y ss.

⁸³ *Osservazione critiche... op. cit.* pág. 197.

⁸⁴ *Osservazione critiche... op. cit.* pág. 197.

ción, sino como ente político: soldado, magistrado, maestro, defensor de los intereses generales, empresario de aquellas sociedades que no se habrían creado sin su intervención o se habrían administrado mal por los empresarios privados»⁸⁵. Desempeñando estas tareas es evidente que la acción del Estado «colabora al logro de una meta que no es sino la máxima producción de bienes materiales y espirituales»⁸⁶.

De este planteamiento se sigue, afirma Einaudi, la arbitrariedad de todos aquellos que han contemplado el proceder de la Hacienda y han concluido negando cualquier justificación racional de la actividad financiera. Pero, también se sigue la arbitrariedad de inferir, de semejante planteamiento, que éste se basa sobre una integral imputación al Estado de todos los resultados del proceso de producción. Es ésta una argumentación sofística que llevaría a atribuir al Estado todo el producto de cada empresa. La posibilidad de caer en tal error no es exclusiva de la ciencia de la Hacienda, sino que de forma paralela a como podría emplearse en la ciencia financiera fue utilizada por Marx para estudiar la retribución correspondiente al trabajo y crear así su teoría de la plusvalía. Einaudi afirma que al argumento es valedero para todos los factores productivos y que, cada uno de ellos por igual derecho, puede atribuirse la paternidad absoluta de la producción total, si esto es verdad para cada factor productivo separadamente considerado es erróneo para todos tomados conjuntamente. La concepción del Estado como factor productivo exige el subrayar esta armonía precisa en la combinación de los factores. Con toda claridad señala este extremo Einaudi: «El máximo de productividad para la sociedad en su conjunto es tan solo uno y éste se alcanza con una combinación dada de los diversos factores productivos, justamente aquella que la experiencia demuestra la más conveniente. La teoría económica de la Hacienda Pública afirma que en aquella combinación dada entra también el Estado y, por lo tanto, el pago de un impuesto, justamente aquel que aparece como el más conveniente por la experiencia, es condición necesaria para que el Estado intervenga en la medida más oportuna como factor productivo dándose lugar por su intervención al máximo de productividad. El Estado no es el único, ni el primero entre los diversos factores de la producción, pero al igual que los restantes factores productivos, algunas veces más y otras menos, debe intervenir para lograr la combinación más económica»⁸⁷.

⁸⁵ *Osservazione critiche... op. cit.* pág. 199.

⁸⁶ *Osservazione critiche... op. cit.* pág. 199.

⁸⁷ *Osservazione critiche... op. cit.* pág. 198.

Einaudi se preocupa a continuación, sentada su línea argumental, de pasar revista a las críticas dirigidas hacia esta contemplación económica de la actividad financiera y, en particular, a las basadas en una concepción política como determinante del curso de los hechos financieros. Para Einaudi las teorías sociológicas o políticas, que pretenden fundamentar científicamente la actividad financiera, han olvidado el núcleo esencial para ocuparse única y exclusivamente de aspectos accesorios, aunque muy interesantes, del hecho financiero. Pero estos aspectos no son relevantes en la medida en la que lo creen los autores que profesan estas posiciones científicas. El núcleo sustancial de la actividad financiera, en el mundo moderno, viene dado por los gastos públicos fundamentales, útiles a la colectividad y precisos para permitir el funcionamiento del mecanismo económico. Si los impuestos se detraen atendiendo a su fecundidad económica, las hipótesis extremas de gobiernos tiránicos o incapaces, de impuestos exorbitantes e injustificados no son característicos de la circunstancia financiera presente. Por ello, en opinión de Einaudi, la tesis histórica sobre el curso de la actividad financiera del Estado no contradice, sino que confirma, el esquema teórico propuesto. La idea dominante que crea los Estados y los hace sobrevivir y prosperar no es otra que la de que estos resultan un medio indispensable para apoyar el curso del proceso colectivo, para elevar su fecundidad en suma. El optimismo de Einaudi es total a este respecto y no concede a las teorías políticas más que un estrecho y reducido reducto «el campo de los inconscientes en la actividad financiera –afirma– tiende a restringirse más y más en virtud de la adopción de decisiones responsablemente adoptadas por los individuos de la sociedad a través de sus representantes al objeto de alcanzar el máximo de utilidad con un juicioso empleo de las sumas pagadas a título de impuestos»⁸⁸.

La concepción de Einaudi aparecía muy próxima a la ya expuesta de von Stein, aunque formulada con plena personalidad y no llevada hasta las consecuencias extremas que quiso obtener de este enfoque el gran hacendista germano. Sin embargo, este parentesco habría de llevar a muchos a confundir el sentido de hipótesis pura que pretendía tan solo dar una primera explicación de los fenómenos financieros bajo la que Einaudi había formulado su tesis de la productividad. No es extraño que para destacar su posición Einaudi volviese, años más tarde⁸⁹, a aclararla con toda extensión para evitar algunos errores de bulto que se habían inferido equivocadamente de su peculiar fundamentación

⁸⁸ *Osservazione critiche... op. cit.* pág. 208.

⁸⁹ *Interno a lla teoria de la productivita dell'imposta* incluida en *Saggi sull risparmio e l'imposta* ya cit. págs. 275 y ss.

científica de la actividad financiera. El primero y más importante es el de establecer una asimilación entre el Estado y los restantes factores productivos atribuyéndole el cobro de los impuestos en base al fomento de la producción derivado de su concurso. Llegaríamos así a calcular el impuesto como un equivalente en concepto de la productividad estatal. Tal afirmación carece de sentido. En segundo lugar, la teoría de la productividad del Estado puede llevar a atribuirle, como norma fundamental de su conducta, el fin de hacer máxima la producción de la riqueza. Naturalmente éste no es nunca el principio informador de la acción del Estado, será en todo caso como consecuencia de su intervención un fruto cosechado por la sociedad, pero esta asimilación del Estado a un productor individual carece totalmente de sentido. El Estado tiene fines propios sustanciales y diversos del productivo mencionado. Estas aclaraciones ratificaban la posición de Einaudi de pensar en la productividad del Estado como criterio realista para comprender la presencia de la organización pública en la vida económica moderna y como fundamento cierto para arraigar en este enfoque una construcción racional de su actividad conveniente.

Pero el propio carácter de la fundamentación enunciada bien pronto convence de la posibilidad de basar en la misma una distribución efectiva de la presión fiscal. A este objeto, Einaudi ha de elaborar un nuevo concepto: el de impuesto «neutral». El concepto de impuesto neutral se acuña por Einaudi en la idea de sustituir al comúnmente empleado de impuesto «general» y «uniforme», concepto carente de cualquier precisión, en cuanto intenta hacerse operativo. La primera característica que Einaudi exige de un impuesto «neutral» es la de «ejercer» igual presión sobre las distintas dosis de rentas existentes en el territorio considerado; el impuesto «neutral no configura la distribución de personas y capitales respecto de consumos distintos, actuales y futuros de suerte diferente a la que tendrían lugar en el caso de no existir el impuesto»⁹⁰. Como se ve el impuesto «neutral» parte de admitir una situación de equilibrio económico preexistente a la que debe en lo posible respetar. Este concepto, a pesar de no ser de fácil precisión y medición efectiva en la realidad financiera, tiene, sin embargo, una operatividad indudable porque según Einaudi, debe admitirse la existencia de una relación entre las fuerzas económicas y la distribución de los impuestos. Si el Estado no tiene en cuenta la situación relativa de esas fuerzas económicas que determinan el equilibrio, reaccionarán éstas contra la distribución realizada de los impuestos tendiendo a restablecer la situación de equi-

⁹⁰ *Contributo a la ricerca della ottima imposta* publicada en *Annali di Economia* vol. V (1929) pág. 62.

brio a pesar de la oposición del Estado. Ignorar, por tanto, la existencia de un impuesto «neutral» condicionado a una situación de equilibrio es condenar, probablemente, la duración del impuesto pues éste no podrá sobrevivir. El impuesto «neutral», por lo tanto, ha de considerarse como un gravamen subordinado al equilibrio económico de la sociedad. Einaudi advierte que a dicho impuesto puede llamársele: «justo, si nos parece adecuado tomar el calificativo de la terminología jurídica. Neutral, si queremos recalcar especialmente la idea de que el legislador, al crearlo, ha renunciado a lograr con el impuesto fines económicos, morales, políticos o sociales; pretendiendo, tan solo, obtener una indemnización justa por la aportación del Estado a la consecución de la renta nacional. Típico u óptimo si queremos poner de manifiesto el hecho de que el impuesto es de tal naturaleza de que con un mínimo de fricciones y de la forma más directa posible, consigue el rendimiento necesario para elevar al máximo el bienestar económico de la sociedad»⁹¹. Entre estas características esenciales ha insistido Einaudi una y otra vez en resaltar su propiedad de no perturbar el equilibrio económico existente, el de amoldarse a él produciendo al mismo tiempo un rendimiento máximo para el Estado. De otro lado, Einaudi ha exigido también del impuesto óptimo dos características desarrolladas en dos ensayos distintos: la de excluir de su base a los ahorros realizados por los particulares⁹² y la de recaer, en todo caso sobre la renta media⁹³.

8. EL CONCEPTO DE IMPUESTO NEUTRAL EN LA OBRA DE EINAUDI Y LA INTERPRETACIÓN DE BENTHAM. CRÍTICA DE LAS IMPLICACIONES CIENTÍFICAS DE ESTA CONCEPCIÓN

Es evidente que el ensayo de Einaudi está construido sobre la base de una amplia experiencia científica en la fundamentación de la actividad financiera. Apoyándose en ella han intentado evitarse los errores tradicionales de las teorías de la Hacienda Pública basadas en el marginalismo, intentando deducir de la línea argumental de la teoría del cambio voluntario un criterio aprovechable, con arreglo al cual, poder considerar las distintas políticas alternativas de gastos e ingresos públicos. Puede, por lo tanto, considerarse la exposición de Einaudi como un peculiar desarrollo de la teoría del cambio voluntario, porque

⁹¹ *Contributo...* op. cit. pág. 74.

⁹² *Contributo...* op. cit. pág. 135. Vid. asimismo, *In torno al concepto de reddito imponibile e di un sistema di imposte sul reddito consumato* incluido en *Saggi sul risparmio...* op. cit. págs. 1 y ss.

⁹³ Vid. *Il mito dei sovrappiu* incluido en *Miti e paradossi della giustizia tributaria*. Ed. G.Einaudi, Turín 1940, págs 61 y ss.

según afirma Musgrave⁹⁴, aunque el desarrollo del principio del cambio financiero no concluyese en lo expuesto hasta ahora, en un criterio valorativo de la política fiscal es lo cierto que la aproximación de los diversos autores, que profesando las ideas marginalistas intentaron hacerlas operativas en el campo financiero, armonizan perfectamente con la última implicación que Einaudi ha obtenido de ellas.

Pero es preciso afirmar que la obtención y el sentido en el que haya de entenderse el criterio de valoración se encuentran en la obra de Einaudi no muy claramente expresados. Ha sido labor de F.C. Bentham⁹⁵ el puntualizar cómo de la teoría del cambio voluntario puede arrancarse ese criterio valorativo de política fiscal que no se halla totalmente claro en la obra del gran hacendista italiano. Es importante para llegar a comprender la clarificación realizada por Bentham de la obra de Einaudi, bosquejar el sentido en el cual opera el sistema financiero dentro del equilibrio económico general. Cualquier sistema financiero puede ser analizado por el economista, aunque pretenda determinadas finalidades siempre y cuando que se cumplan tres condiciones: 1.º Que el fin perseguido pueda establecerse clara y tajantemente; 2.º Que el fin mencionado sea el único o el preponderantemente deseado por los individuos que persiguen un curso determinado de la acción fiscal y 3.º Que los medios o sistemas aducidos para conseguir el fin no produzcan otros efectos.

Este cuadro de racionalidad, en el que debe moverse toda norma de referencia para valorar las políticas relativas a la actividad financiera, se aplica por Bentham⁹⁶ a la obra de Einaudi para intentar hallar aquella nota del impuesto óptimo (o las notas) que puedan pasar a formar parte del criterio valorativo de la política fiscal. En su opinión, Einaudi no utiliza su propia definición de las características de un óptimo impuesto⁹⁷. Más bien tiene siempre presente una sola característica del impuesto óptimo: la de su neutralidad. Bentham afirma que la nota de neutralidad no hace más que traducir al campo de la política financiera el deseo de valorar siempre en primer término los resultados alcanzados por la libre decisión individual. En efecto, «un sistema neutral de imposición y gasto público es aquél que opera sobre la base de los juicios individuales y las preferencias de los ciudadanos cualquiera que estos puedan ser. Todas las dificultades de precisar los fines, de sopesarlos, de considerar todas sus conse-

⁹⁴ *The Voluntary... op. cit.* pág. 228 y ss.

⁹⁵ *Notes on the Pure Theory of Public Finance* publicado en *Economica*, New Series vol. I (1934) págs. 436 y ss.

⁹⁶ El subtítulo del artículo no es otro que «suggested by the ottima imposta of professor Einaudi».

⁹⁷ *Op. cit.* pág. 443.

cuencias se evitan por el simple proceso de aceptar las decisiones realizadas por los particulares. Desde luego que la afirmación de que este fin es más deseable que cualquier otro es un juicio de valor. Sin embargo, la afirmación de que este fin es el único libre de las dificultades discutidas es una afirmación de hecho. Hay buenas razones para aceptarle para nuestro análisis»⁹⁸.

En efecto, afirmar que debe partirse del respeto a las preferencias individuales es un objetivo que puede ser explícitamente definido, es claro y terminante. De otro lado, goza de generalidad, se acepta implícitamente por todos aquellos que prefieren un gobierno democrático a otras formas políticas. En segundo término, el objetivo enunciado ofrece una norma con respecto a la cual pueden apreciarse las desviaciones correspondientes. En consecuencia, cuando se hable de una diversidad entre la norma financiera y la práctica fiscal uno puede entender a aquello a lo que se refiere. En tercer lugar, la neutralidad es una regla que armoniza con el cuerpo general de la ciencia económica y con la aplicación particular realizada, de los principios de la misma a la Hacienda Pública, por los teóricos del cambio voluntario. Bentham⁹⁹ supone, en efecto, que Einaudi se halla de acuerdo con su línea argumental y no intenta obtener de tal posición científica más que la implicación de la neutralidad financiera. Indudablemente, la nota de neutralidad se deduce de una interpretación de la teoría del cambio voluntario, porque si el cambio financiero se adecuase a las exigencias de un cambio libre, semejante al de la adquisición de los bienes privados, evidentemente, la economía pública sería siempre «neutral» ya que no produciría perturbaciones extrañas al sistema de cambio¹⁰⁰.

Admitiendo tal implicación es preciso preguntarse: 1.º ¿Tal aproximación teórica responde de alguna suerte al proceso real de determinación de los ingresos y gastos públicos? y 2.º O en el supuesto de que la misma no pretenda ser sino un criterio de política económica ¿es un criterio útil? Intentemos constatar separadamente a estas dos preguntas.

Las discrepancias con respecto a la primera pretensión de la teoría de Einaudi, que a pesar de lo sugerido por Bentham¹⁰¹, es la de precisar el curso de los hechos financieros han sido expuestas en mi opinión, mejor que por ningún otro hacendista, por Mauro Fasiani¹⁰². «La aproximación de Einaudi

⁹⁸ *Op. cit.* pág. 450.

⁹⁹ *Op. cit.* pág. 451.

¹⁰⁰ *Vid. MUSGRAVE The Voluntary Exchange... op. cit.* pág. 229.

¹⁰¹ BENTHAM parece opinar que el sistema de EINAUDI es ideal *op. cit.* pág. 451.

¹⁰² *Der gegenwärtige... op. cit.* págs. 670-671

—afirma Fasiani— se halla muy lejos de la realidad. La forma de calcular en la práctica, la productividad de la riqueza invertida en fines públicos es una cuestión llena de secretos. Es imposible indicar el límite hasta el cual el coste de los servicios públicos queda compensado por el incremento medio de la renta y cuando la actividad financiera no se equilibra con los frutos conseguidos por su desarrollo en la actividad económica». A esta objeción contestó Einaudi en el número consagrado al homenaje a Gobbi por el *Giornale degli Economisti e Rivista di Statistica* ¹⁰³. Distingue Einaudi entre validez de una proposición y contrastación estadística de la misma. «Una teoría que atribuya al trabajo parte del proceso de producción no podrá determinar estadísticamente el porcentaje que del aumento de la renta de los particulares sea consecuencia de su trabajo» ¹⁰⁴ por ello, la proposición no deja de ser cierta: el trabajo es un apoyo indudable a la producción. Pero el que la estadística no pueda contrastar esta proposición, como tampoco puede contrastar la proposición de la indudable productividad del Estado, no demuestra su validez o no. La veracidad de una proposición científica deriva, para Einaudi, de un razonamiento, bien construido, corroborado, si es posible por observaciones históricas y estadísticas. Esta contestación que puede estimarse correcta vuelve de nuevo a calificar la intención de Einaudi de fundamentar la ciencia de la Hacienda: se trata, sin duda, de un ensayo de primera aproximación y no de un intento completamente explicativo de la actividad financiera en la realidad. Esta es la aspiración de Fasiani y de ella su inconformidad con la construcción de Einaudi. Porque es al desarrollo efectivo de la actividad financiera al que debe tender una teoría que intente explicar ésta. Y si nos basamos en los criterios a los cuales aquella sujeta su curso, según Einaudi, es evidente si el concepto de elevación de la renta a la que debe responder el impuesto neutral padece de ciertas imprecisiones al tratar de dar fundamento explicativo al curso de los hechos fiscales. Estas imprecisiones las ha contemplado Fasiani desde la perspectiva política, centro de gravitación al que propende su pensamiento, porque es en él donde ha de tener resonancia la imprecisión del criterio para contrastar la productividad del Estado. Según Einaudi la actividad financiera colabora en la actividad productiva. Bien. Del desarrollo de las actividades del Estado, plegadas a la regla de la neutralidad, arrancará una elevación en el producto total. Bien. Pero la adopción de decisiones financieras no siempre se llevará a cabo en la sociedad aceptando esta productividad como hecho indiscutible, sino que se examinará críticamente por los diversos grupos sociales. Y es aquí donde la teoría de

¹⁰³ *In torno alla teoria... op. cit.*

¹⁰⁴ *In torno alla teoria... op. cit.* pág. 276

Einaudi manifiesta su carácter impreciso. ¿Dónde está, en efecto, la base racional para zanjar las discusiones de los diversos grupos? Porque es claro que, si la medida financiera que ha de adoptarse perjudica a unos y favorece a otros, no será aceptada sin resistencia y oposición por los perjudicados. Y como el resultado de la lucha ha de decidirse por el poder político de los diversos grupos es preciso que la adscripción de éste se haya realizado en la sociedad, de tal suerte, que corresponda exactamente con el interés de aquel grupo económico que apoya la medida «neutral» de la que ha de seguirse un mayor desarrollo de la producción total. Pero nada garantiza de esta correspondencia necesaria, pero azarosa. Si esto es así, es evidente que en cuanto ésta no concurra la actividad financiera seguirá por cauce distinto del desarrollo de la producción, volatilizándose el sentido descriptivo de la teoría propuesta por Einaudi. Esta exige un dominio del mecanismo político por el cálculo económico que no tiene porqué darse, ciertamente, en el mundo real.

Cabe ensayar, ante esta situación, otra alternativa. Colocar la teoría de Einaudi en el lugar propuesto por Bentham¹⁰⁵; esto es, admitir el carácter valorativo de la construcción. Como afirma Bentham: «Sin duda, no existe ni ha existido nunca sistema financiero alguno completamente neutral. Pero ésta no es una razón para ignorar este concepto... Con él tenemos un modelo ideal. Las perturbaciones provocadas por el sistema de Hacienda Pública serán ocasionadas, por definición, por las desviaciones de la neutralidad. Si la naturaleza y efectos de estas desviaciones pueden probarse, políticos y ciudadanos serán capaces de decidir racionalmente si las consideran deseables... Sin ayuda de este análisis no podrían comprobarse ni la extensión ni los efectos de estas desviaciones. Este es el sentido en el que el *ottima imposta* ilumina la realidad»¹⁰⁶. Admitiendo esta interpretación ¿resulta útil el criterio de neutralidad?

En principio la utilidad derivada del mismo no deja de ser paradójica. Es evidente, que el principio de neutralidad es una inferencia de la teoría del cambio voluntario. El que esta proposición no se haya obtenido claramente hasta la interpretación dada por Bentham al pensamiento de Einaudi no indica que no estuviese implícita en las primeras formulaciones de la misma. Pero, en segundo lugar, es igualmente cierto que los principales problemas que el sector público de la vida económica plantea hoy a la investigación científica –traslación y efectos económicos de los impuestos, efectos económicos indirectos de toda medida fiscal, las funciones compensatorias de la Hacienda del Estado–

¹⁰⁵ Es decir enfocarla con carácter valorativo teórico.

¹⁰⁶ Vid. BENTHAM, *op. cit.* pág. 451.

no prueban más que la teoría del cambio voluntario carece de vigencia efectiva, porque si todos los impuestos fueran pagados libremente por los contribuyentes no habría procesos de traslación, ni efectos económicos, ni serían necesaria acción compensatoria alguna. La verdad de esta afirmación se contrasta en cuanto se piensa que el propio concepto de traslación exige, como afirma Musgrave: «La pre-ocurrencia de una intervención extraña, esto es no voluntaria, en respuesta a la cual se transfiere la carga. Si todos los impuestos fueran aportaciones voluntarias no habría traslación alguna y en tanto en cuanto esto ocurre es que hay realmente una desviación de la neutralidad y una violación de la condición de óptimo»¹⁰⁷. Igual puede afirmarse de los efectos indirectos de las medidas fiscales, pues tanto ingresos como gastos públicos serían elementos internos de la situación de equilibrio económico y no perturbaciones que alteran las decisiones primarias de los contribuyentes. La conclusión de estas dos premisas no puede ser más que una: suministrar la evidencia indirecta de que la teoría del cambio voluntario no explica el curso de la realidad financiera. Evidencia que corrobora la acusación de irrealidad ya consignada de dicha teoría, y que se justifica antes por la naturaleza obligatoria del proceso financiero.

Dejando a un lado esta cuestión, podemos preguntarnos, si a pesar de todo, el principio de neutralidad puede aceptarse como criterio valorativo de la línea de acción más conveniente de la Hacienda Pública. Del análisis realizado por Bentham¹⁰⁸, se desprende que el criterio de neutralidad puede definirse sin ambigüedades. Es, de los aducidos por Einaudi, el único que cumple con esta característica. Pero esto no quiere decir que sea aceptable, ya que pudiera ser inaplicable a la solución de los problemas vigentes en el sector de la economía pública. Así ocurre en efecto.

La neutralidad postularía en el caso de la traslación aquel impuesto o conjunto de impuestos que se opusieran a la misma. Es decir, los que lograsen la coincidencia entre el sujeto legal y real del impuesto. Pero es el caso que la teoría disponible no basta para dar contestación categórica a este problema y, por otra parte, existen consideraciones de conveniencia política y administrativa de algunas figuras tributarias trasladables o simplemente razones de conveniencia de los efectos derivados del impuesto que pueden inclinar, en determinados casos, a aconsejar impuestos que sean trasladables y, por lo tanto, no neutrales.

¹⁰⁷ Cfs. *The voluntary Exchange theory op. cit.* pág. 229.

¹⁰⁸ Vid. su definición en *op. cit.* pág. 450.

La regla de neutralidad también exigiría la disminución al mínimo de los efectos indirectos de las medidas fiscales. Es bien claro que esto es imposible ya que la propuesta carece de significado. Toda actividad financiera, cualquiera que sea su índole produce siempre un conjunto determinado de efectos y la única alternativa de elección práctica es la de optar por unas u otras consecuencias. Hay, por otra parte, que subrayar el gran relieve e interés que en el tiempo presente ha llegado a adquirir la selección cualitativa de los distintos efectos de las medidas fiscales, esta selección se hace precisamente a costa del postulado de la neutralidad.

Finalmente, toda la acción compensatoria de la política fiscal moderna perdería su sentido de seguirse la norma de la neutralidad.¹⁰⁹

En conclusión, interpretada como norma valorativa la teoría del cambio voluntario, a través del concepto de neutralidad de ella inferido se comprueba que es inaplicable para la solución de los problemas básicos con los que se enfrenta la economía pública contemporánea. El principio de neutralidad ha arrancado de suponer, implícitamente, un estado de óptimo, tanto en la producción como en la distribución de la renta y la consecuencia, no ha podido ser otra, que la de inhabilitar al principio de neutralidad financiera para orientar, de forma conveniente y realista, los procesos de ingresos y gastos públicos.

Sin embargo, esta interpretación de la teoría de Einaudi basada sin duda en la línea argumental de su exposición posee el mérito de haber pretendido elaborar una Teoría de la Hacienda arrancando de un nivel óptimo. Sus principales errores provienen de las imprecisiones que rodean la definición del óptimo y que limitan la validez interpretativa de los principios de la teoría fiscal así construida.

El no haber explicitado las condiciones de este óptimo, y el sentir en el cual las fuerzas económicas de la sociedad llevaban espontáneamente hacia él o las desviaciones que en su consecución se realizaban, han indeterminado bastantes extremos de su pensamiento. Pero éste no ha sido el único mal. Porque evidentemente, y a pesar de las afirmaciones de los positivistas financieros, el estudio a un nivel óptimo de la realidad fiscal es un análisis científicamente legítimo; en esto, Einaudi y Bentham han procedido con acierto. Pero su encarnación real precisa de una contrastación de las hipótesis que condicionan el análisis examinando su arraigo empírico. Este se halla ausente de la

¹⁰⁹ Constituye, en efecto, una oposición rotunda al postulado de neutralidad.

construcción de Einaudi y es hacía él que se ha dirigido Mauro Fasiani quien ha juzgado la teoría científica de Einaudi desde un punto de vista positivo infiriendo sus limitaciones desde esta misma perspectiva desde la que no se construyó la teoría. Fundir estas dos aproximaciones creo que es, como trataré de justificar más adelante, la gran tarea presente de la ciencia financiera.

CAPÍTULO III

LA HACIENDA DEL BIENESTAR Y OTRAS DIRECCIONES DEL PENSAMIENTO FINANCIERO ANGLOSAJÓN

1. EL NEO-CLASICISMO INGLÉS Y LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR. CONSECUENCIAS FINANCIERAS DE ESTE PLANTEAMIENTO CIENTÍFICO.

Se ha dicho ya anteriormente que el marginalismo, se tradujo en interpretaciones diferentes, a pesar de radicar su fundamento en una misma prescripción metodológica, en los diversos países. Esta afirmación es especialmente cierta para el caso de Inglaterra. La preponderancia enorme de la tradición clásica y la extensión de su escuela financiera práctica, el liberalismo fiscal, hacían difícil no intentar una transacción entre las viejas ideas clásicas y los nuevos aires modernistas de la revolución marginal que partían de Jevons. Esta transacción, efectivamente existió y se denomina neoclasicismo.

Miyn ¹¹⁰ la ha caracterizado como una coexistencia entre la tradición clásica y la teoría de la utilidad marginal realizada en el ambiente del pragmatismo anglosajón. El resultado de esta «coexistencia» es la obtención de una aproximación peculiar frente al grupo de unos y otros economistas, diferente tanto en los últimos clásicos –Mill y Cairnes– y de los marginalistas puros –Jevons, Walras y Menger– por lo que respecta a su contenido teórico: asegurando por otra parte, su carácter normativo y práctico, el pragmatismo inspirador de la elaboración científica.

¹¹⁰ Vid. *Theories...* op. cit. pág. 120.

Llamar a esta aproximación *Economía del Bienestar* no es más que cumplir con la definición de la misma propuesta por Tibor Scitovsky: «Aquella parte del cuerpo general de la teoría económica que está afectada y preocupada con las finalidades políticas»¹¹¹. No es de extrañar que, por esta caracterización, todos sus cultivadores partan de un punto de vista ético que debe presidir el enfoque de las cuestiones económicas. En la realización de este análisis fue un término fundamental de partidas las conclusiones logradas por el orden de competencia. Así nació la peculiaridad característica con la que se trataron las cuestiones de la *Economía del Bienestar* y que se reducía, en síntesis, a examinar los casos en los que aparecían discrepancias entre el orden competitivo y el principio de la máxima felicidad social que informaba todos los tratados neoclásicos en los que había penetrado la tradición utilitaria, constante en el pensamiento filosófico inglés desde Locke, Hume y Bentham a Stuart Mill. Fue como consecuencia de este planteamiento cómo la economía inglesa del Bienestar logró alcanzar un tipo de exposición peculiar al fijarse, más bien que en el descubrimiento de las proposiciones que se cumplirían en la organización económica óptima, en las condiciones particulares que llevarían a desviaciones del óptimo, recibiendo, entonces, la economía pública una tarea activa y fundamental, desconocida en el pensamiento clásico: la de procurar lograr los ajustes precisos para evitar las desviaciones del óptimo económico debiéndose ensayarse a este objeto los más diversos medios. Tal es, en síntesis, lo que Hutchison¹¹² ha denominado aproximación peculiar de los economistas de Cambridge al problema de la *Economía del Bienestar* que tuvo como figuras cumbres a Henry Sidgwick y Alfred Marshall, precedentes obligados de la sistematización realizada por Pigou y en la cual son perceptibles, además, otras influencias.

2. LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR Y EL PAPEL DE LA HACIENDA PÚBLICA

La orientación ética de la que Sidgwick parte para consolidar científicamente la *Economía del Bienestar* no es otra que el célebre principio de Hutchison de la mayor felicidad del mayor número de sujetos. Todo cambio o alteración económica que maximice la utilidad social es, por sí mismo, deseable.

¹¹¹ *Ofs. The State of Welfare Economics* publicado en *The American Economic Review* vol. XLI (1951) pág. 303

¹¹² *Ofs. A Review... op. cit.* pág. 281.

Sentadas así las cosas, la segunda parte habrá de ser la de estudiar las causas de las que depende esta felicidad máxima del mayor número de sujetos. En cuanto esto se intenta comprobamos en seguida que es preciso: 1.º: Realizar comparaciones entre la felicidad gozada por las diversas personas que constituyen la sociedad y 2.º: Llegar al imperativo de que en el caso de que pesando las ganancias y las pérdidas de cualquier cambio si aquéllas superasen a éstas el cambio deberá realizarse, imperativo que supone que existe siempre un medio racional de resolver los conflictos de intereses individuales. Este medio racional ha variado a lo largo de los escritos económicos informados por la tradición utilitaria, y ha sido desde profesar una creencia ciega en la armonía y el automatismo del interés individual, hasta postular la exigencia de intervenciones autoritarias para lograr, por cuidadoso cálculo y manipulación, el máximo del interés social.

En este camino se hallan los escritos de Sidgwick. Precisamente el estudio de tales ajustes para llegar a eliminar las desviaciones más importantes del óptimo, que se producen en una sociedad, constituye el objeto del «arte de la economía política». Sobre su contenido Sidgwick realiza un estudio histórico partiendo del clasicismo, al que caracterizó por concretar su contenido en el desarrollo de la producción y la riqueza. La distribución equitativa del fondo de bienes no se consideró, con la misma atención, por los economistas clásicos, sin duda por vivir en una fase en la que los problemas de expansión económica constituían la cuestión más agobiante. No obstante, esto es un descuido que ha de remediarse, y en consecuencia, el arte de la economía política deberá contener el análisis de los medios precisos para lograr cierto margen de equidad en la distribución de los bienes producidos socialmente. El contenido, por lo tanto, del arte de la economía política será: 1.º: Analizar la proporción de producción a población con objeto de maximizarla. 2.º: Procurar distribuir justamente la producción entre los miembros de la comunidad y 3.º: Procurar obtener de la mejor suerte los medios de financiación precisos para cubrir los gastos del Estado ¹¹³.

El segundo de estos objetivos fue el especialmente analizado por Sidgwick. Contaba con la tradición anterior vinculada a los «Principios» de Stuart Mill y propugnadora de una reforma social en la asignación de los bienes, en el sentido que se ha expuesto al tratar del clasicismo económico. Pero, por otra parte, en Sidgwick también se encuentra la duda razonable de que el orden de competencia permita lograr un máximo en la producción total, por lo cual

¹¹³ Vid. *The Principles of Political Economy* Ed. Macmillan, Londres 1883, pág. 403.

también podrían plantearse interferencias racionales del poder público en la producción, incluso aunque no existiesen razones monopolísticas, o de defensa nacional o de protección a seres inferiores, excusas típicas de las intervenciones públicas en el pensamiento de Mill. Sidgwick concluyó así: «Que no hay razón alguna para estimar que el *laissez-faire* ilimitado tienda a procurar la producción más económica y, menos aún, la mejor distribución posible de la riqueza, y me parece posible que una ampliación considerable de las funciones industriales del Estado sea en conjunto ventajosa»¹¹⁴.

Admitido este principio general, que modificaba una larga tradición, Sidgwick se preocupó de precisar la naturaleza y las causas de estas divergencias entre la política de *laissez-faire* y el interés público. Es en este momento en el cual Sidgwick introduce los conceptos de producto neto privado y producto neto social cuyas divergencias autoriza la intervención pública. Normalmente, toda acción económica que tiende a fomentar la riqueza individual produce, cumulativamente, riqueza a la colectividad. Pero esto no ocurre siempre de forma necesaria y, sobre todo, no ocurre en la misma proporción (la producción de riqueza pública y privada no es acoplada); es decir, caben casos en los que el fomento de la mayor riqueza individual produzca empobrecimientos colectivos o no eleve el patrimonio social en la misma cuantía que los individuales.

Con este esquema analítico Sidgwick pasó a estudiar los casos concretos de divergencias entre producto neto social y privado. Son los siguientes: a) Cuando el producto neto social es mayor que el producto neto privado. Entran aquí los gastos necesarios de conservación de bosques, promoción de investigación científica, mantenimiento de señales de interés público, etc., es el caso concreto de los beneficios sociales superiores a los beneficios privados que se recogerá como causa de intervención en la economía pública en todas las elaboraciones de la *Economía del Bienestar*. La importancia de esta consideración para la organización de la Hacienda del Estado no necesita de ponderarse en cuanto se percibe que sin ella muchos gastos públicos dejarían de tener apoyo y justificación; b) Cuando la producción en régimen de empresa privada se apropia de mayor riqueza que la aportada al patrimonio social (producto neto privado mayor que producto neto social). Dentro de esta categoría pueden distinguirse dos clases diferentes: 1.º: casos en los que la explotación privada tienda a agotar los recursos sociales de no mediar la acción del Estado. La intervención pública queda reducida en tales situaciones a asegurar el óptimo

¹¹⁴ *The Principles... op. cit.* pág. 529.

aprovechamiento de los recursos económicos; 2.º: casos de despilfarro social por la interferencia de determinados factores fijos que abren copiosas fuentes de enriquecimiento privado sin conveniencia social, por ejemplo, las que nacen de la localización industrial y expansión urbana y 3.º c) conflictos entre el régimen de empresa privada y los gastos que distribuirían más equitativamente el bienestar entre las distintas generaciones. Principio fundamental para dirigir el ritmo de acumulación del capital, limitado en régimen de libre competencia, por la ley de la igualdad de las utilidades marginales ponderadas, que puede dar, en virtud de los principios de la valoración subjetiva, contingentes no muy deseables de inversión. Tal problema puede resolverse con mejores métodos en un régimen de intervención pública.

Finalmente, Sidgwick plantea las necesidades de financiación de los gastos públicos. Es importante darse cuenta que este problema, el de la tributación esté inserto dentro del arte de la economía política, no constituyendo la actividad financiera un sector independiente, algo desgajado del tronco del arte de la economía política. Por el contrario, la corrección de muchos de los defectos del óptimo, cuya línea casuística hemos apuntado en Sidgwick, exigen, indispensablemente, de medios financieros y, por lo tanto, deben estudiarse unidos a los objetivos de los que deriva la racionalidad de su empleo; esto es, han de considerarse como medios de la Hacienda del Bienestar que no es sino la sistematización de los medios financieros al servicio de los fines perseguidos por el análisis. Sin embargo, la tributación adquiere cierto carácter independiente por la peculiaridad de los problemas que plantea. Estos son abordados por Sidgwick tanto en los que respecta a sus efectos sobre la producción como sobre la distribución, tema este último más elaborado y en el que Sidgwick analiza¹¹⁵, con gran oportunidad y acierto, los célebres principios del beneficio y de la capacidad, mostrando su carácter complementario al objeto de repartir convenientemente la carga por impuestos.

Aunque ya se ha dicho que en Sidgwick se encuentra la huella de la tradición utilitaria en lo que respecta a la distribución equitativa de la renta no trató, sin embargo, con tanto sistema y precisión como Edgeworth, las consecuencias a las que conduciría el principio de maximización de la utilidad tomado como criterio equitativo en la asignación de bienes. Los problemas de máximo eran, justamente, los más familiares a las matemáticas de la época a cuyo conocimiento no fue ajeno Edgeworth. Bastaba tomar entonces la

¹¹⁵ *Op. cit.* págs. 555 y ss.

utilidad en economía, como la fuerza de física y el isomorfismo de los problemas haría lo demás ¹¹⁶.

Edgeworth pensaba, en consecuencia, en la utilidad como algo mensurable; por utilizar la gráfica imagen de Samuelson «creía que era una cosa tan real como la mermelada de su desayuno» ¹¹⁷. Las posibilidades abiertas por su tratamiento cuantitativo le parecían enormes llegando a la excitación al abrir esta puerta para la organización de la sociedad del futuro: «La mecánica social podrá ocupar su puesto un día junto a la mecánica celeste edificadas ambas sobre el mismo cimiento del principio del máximo, ápice de la ciencia moral y de la física. Así como en un mundo material los movimientos de cada partícula, aislada o unida, están subordinados continuamente al logro de una suma máxima de energía acumulada, de la misma suerte, los movimientos de cada alma, egoístamente aislada o unida por vínculos de simpatía a las demás puede considerarse como dirigidas al logro del máximo placer, el amor divino del Universo» ¹¹⁸. Tan profunda fe en un mundo utilitario llevó a basar en la teoría de la maximización de la utilidad el comportamiento de los sujetos económicos, así como las recomendaciones de política práctica.

Porque fue este cálculo utilitario el que habría de llevar hacia las trascendentes consecuencias financieras de las que Edgeworth ha dado cuenta en sus escritos sobre la «teoría pura de la Imposición» y fue también este tratamiento utilitario, con especiales peculiaridades el que habría de penetrar en la obra de Marshall o incluir las proposiciones financieras derivadas de esta aproximación peculiar a los hechos económicos. Pero es preciso delinear un poco mas brevemente este recorrido del principio utilitario.

Marshall ratifica la organización competitiva, cuando ha logrado el punto de equilibrio como la posición máxima ¹¹⁹, pero cualifica doblemente tal proposición. En primer lugar, la teoría así establecida ignora el hecho de que, dada la distribución de la riqueza y la renta, los procesos de imputación del producto elevarán las desigualdades en la distribución personal. De este modo, las utilidades marginales de la renta serían muy desiguales, a menos que las diferencias en la naturaleza humana fuesen enormes. Por tanto, una intervención en la distribución de la renta tendiendo a hacer esta más igualitaria aumentaría

¹¹⁶ Esta fue justamente la consideración de Edgeworth en su obra *Psichica Matematica*. Vid. especialmente págs. 205 y ss. cita de la versión italiana *Nueva Collana dei Economisti* vol. IV.

¹¹⁷ *Foundations of Economic...* op. cit. pág. 206.

¹¹⁸ *Psichica Matematica...* op. cit. págs. 207-208.

¹¹⁹ *Principios de Economía Política* versión castellana de E. de FIGUEROA, Ed. M. Aguilar, Madrid 1954 pág. 390.

la utilidad social: «Porque un chelín adicional proporciona mayor felicidad a un pobre que a un rico»¹²⁰.

En segundo lugar, Marshall realiza otra cualificación de orden diverso, de menor resonancia final en cuanto a las posibilidades de su utilización para aconsejar una buena organización económica. Es esta: «Pero además tenemos que admitir que la manera en la cual una persona gasta su renta es un asunto que concierne económicamente, en una forma directa, a la comunidad pues si la gasta en cosas que obedecen a la ley del rendimiento decreciente, hace que esas cosas sean más difíciles de obtener para sus semejantes y de ese modo disminuye el poder adquisitivo real de las rentas de éstos, mientras que si la gasta en cosas que obedecen a la ley del rendimiento creciente, da lugar a que esas cosas sean más fáciles de conseguir por los demás y, de este modo, aumenta el poder adquisitivo real de los ingresos de estos»¹²¹. Este fue el segundo camino del análisis marshalliano para demostrar los inconvenientes de la competencia. Detrás de él se encuentra su célebre concepto de excedente del consumidor, un análisis que se consideró durante mucho tiempo como la aportación de más entidad de los «Principios». Como Samuelson ha demostrado concluyentemente¹²², a pesar de la esquemática forma en que está presentado el capítulo XIII del libro V de los «Principios», existen perceptibles e importantes errores en el tratamiento de Marshall. En primer término, el estudio del excedente del productor no se analiza simétricamente respecto del excedente del consumidor¹²³; así es posible llegar a la conclusión curiosa de que resulta conveniente limitar las industrias que trabajan a costes crecientes incluso aunque no existan industrias que operen a costes decrecientes y que puedan elevar su volumen de salida¹²⁴. En segundo término, las limitaciones afectan al concepto de excedente del consumidor. La hipótesis que restringe la validez del mismo es de tal relevancia cuando se aplica como criterio de utilidad social que resulta difícil no incurrir en graves errores en su utilización, cómo demostró la controversia surgida de su empleo. Si tenemos en cuenta esta situación y, por otra parte, la escasez de conclusiones que el concepto suministra a la Economía del Bienestar¹²⁵ se justifica el alegato de Samuelson favorable a su postergación.

¹²⁰ *Principios... op. cit.* pág. 394.

¹²¹ *Principios... op. cit.* pág. 394.

¹²² *Vid. Foundations... op. cit.* págs. 195 y ss. y 207 y ss.

¹²³ *Vid. Foundations... op. cit.* pág. 208.

¹²⁴ *Principios... op. cit.* pág. 389.

¹²⁵ *Foundations... op. cit.* pág. 197.

En la visión de estas circunstancias que debían de acompañar a la situación de óptimo económico se contenían importantes implicaciones financieras que, sin embargo, no fueron aludidas más que de pasada por Marshall sin que éste les dedicase un estudio particular y sistemático, dada su preocupación por fundamentar, con caracteres generales la *Economía del Bienestar*, más bien que de aplicar las prescripciones metodológicas que servían para construirla al sector de la Hacienda Pública.

Fue, concretamente, el sucesor de Marshall en la cátedra de Cambridge, Pigou el que tuvo ocasión de realizar esta labor. Sin embargo, en la obra de Pigou concluían más influencias que las propiamente marshallianas. Son estas: el entusiasmo social comtiano que anima el proceso de investigación, el análisis de las condiciones de óptimo económico tal como se había realizado por los escritores de Viena y Lausana y las definiciones de los conceptos éticos fundamentales concebidas según la influencia de J. Edward Moore. A esta última inspiración se debe todo el marco de definiciones con las que principia el estudio cuyo conocimiento es indispensable para poder comprender adecuadamente su obra fundamental sobre Hacienda Pública: *A Study in Public Finance*.

Para Pigou «el bienestar es una cosa muy amplia y no es necesario entrar en una exposición general de su contenido. Será suficiente expresar –más o menos dogmáticamente–: 1.º Que los elementos del bienestar son estados de conciencia y acaso sus mismas relaciones y 2.º Que el bienestar puede colocarse en la categoría del más y del menos»¹²⁶. Un concepto –al estilo de los conceptos éticos de Moore– que no puede ser precisamente delimitado y definido pero que puede analizarse. A este fin se dedica la obra de Pigou: «no al estudio de todos los grupos de causas que pueden afectar el bienestar, tarea tan penosa como impracticable»¹²⁷ sino a aquel grupo de satisfacciones e insatisfacciones «que pueden medirse en dinero»¹²⁸. Criterio este práctico y expeditivo metro monetario marshalliano para trazar la frontera de los problemas económicos que se sigue también por la *Economía del Bienestar*. El paso siguiente es buscar la contrapartida objetiva del bienestar económico que halla Pigou, asimismo, acudiendo a la tradición neoclásica, concretamente en el dividendo nacional cuyo acrecentamiento –según ya había anticipado– constituía la base del esfuerzo filantrópico despertado por el fervor social de la vocación del economista. El dividendo nacional es, por tanto, el objetivo de nuestro análisis, un

¹²⁶ *La Economía del Bienestar* versión castellana de F. SÁNCHEZ, Ed. M. Aguilar, Madrid 1946, pág. 9

¹²⁷ *La Economía del Bienestar op. cit.* pág. 9.

¹²⁸ *La Economía del Bienestar op. cit.* pág. 20.

concepto estadístico y un centro de interés público. La tradición utilitaria había aparecido aquí pero no ya bajo el principio de Hutchison, que según afirma Macgregor invitaba a la crítica de toda decisión política. Se había definido, por el contrario, un criterio –así se creía– supremo y positivo de Política Económica que limpiaba las impurezas e imprecisiones de la primitiva formulación de Bentham. Pero la influencia de éste sobre la obra de Pigou fue más allá por la línea de Edgeworth-Marshall. No sólo es el volumen del dividendo nacional el determinante del bienestar, también su distribución condiciona este: «es evidente que toda transferencia de riqueza de un hombre relativamente rico a otro relativamente más pobre y de un temperamento similar, incrementa la suma total de satisfacción, al permitirle satisfacer necesidades más intensas. La vieja Ley de la utilidad decreciente nos lleva así a la afirmación: toda causa que incrementa la participación absoluta de los pobres en la renta real, siempre que no motive desde cualquier punto de vista, una reducción del volumen del dividendo nacional, elevará el bienestar económico»¹⁹.

Así queda despejada la contrapartida objetiva del bien estar a cuyo análisis debe consagrarse el economista. Hasta aquí la influencia de la tradición neoclásica es evidente. Mas no constituye todo el esquema analítico de la obra de Pigou. Por de pronto, la *Economía del Bienestar* va a ser consecuente con la revolución marginal y en su virtud prescindirá del análisis de los excedentes marshallianos. Los desplazamientos marginales de recursos se contemplarán según su contrapartida productiva social para juzgar su conveniencia, en orden a lograr una situación de óptimo. La suposición de tal situación de «óptimo» en la obra de Pigou –que explicitará el riguroso trabajo de Kahn¹²⁹–, es de otra parte, la segunda y fundamental diferencia que se separa del neoclasicismo, pues es sin duda un aparato analítico de bien distinto carácter y extensión del empleado por la tradición inglesa.

Integrando el concepto del óptimo general, definido en términos marginales, con el resto de sus conceptos analíticos, Pigou, plantea las divergencias que pueden existir entre el producto social y privado, que desviarán a la vida económica colectiva de la posición de óptimo.

El orden social conveniente del que Pigou parte constituye una importante diferencia con el máximo paretiano; en la *Economía del Bienestar* se busca siempre el fruto no la luz especulativa por esplendorosa que ésta

¹⁹ Cfs. *Economía del Bienestar op. cit.* pág. 76.

¹²⁹ *Some Notes on Ideal Output* publicado en *The Economic Journal* vol. XLV (1935) págs. 1 y ss.

sea»¹³⁰, para servir a esta finalidad se ha precisado el concepto de libre empresa admitiendo cierto margen de fricción, dificultades al desplazamiento, indivisibilidades de los factores, conocimiento imperfecto de los consumidores que se examinan en los capítulos V a VIII inclusive, de la 2.^a parte. Este planteamiento revela que el logro del óptimo no es posible incluso en competencia perfecta y que tal orden económico debe definirse con cierto grado de aproximación procurando que las desviaciones sean mínimas, pero sin desconocer estas.

Pero hay divergencias importantes que el interés privado no intentará corregir, divergencias que surgen en libre competencia entre los productos netos marginales privado y social, que son sistematizados por Pigou en tres epígrafes, y cuyo tratamiento es de importancia decisiva en interés de evitar desplazamientos significativos de la situación de óptimo.

El primer tipo de divergencias¹³¹, se debe a diferencias de percepción de retribuciones al poseedor y propietario de instrumentos duraderos de producción o recursos originarios, que dé lugar a que no se conserven los valores de los recursos explotados, sino que se despilfarre el patrimonio. El arrendamiento de fincas rústicas es un ejemplo concreto de tal caso. El arrendatario puede explotar los recursos buscando el lucro y destruyendo el patrimonio por esquilmar la tierra. Un caso similar es el de las concesiones de servicios con estructuras fijas, por ejemplo: concesiones ferroviarias, en las que los gastos de amortización no se cubren debidamente y se entregue un conjunto de bienes, a su término, con notable disminución de su valor. El sistema competitivo no opera aquí con las debidas garantías, pues da lugar a un tipo de explotación exhaustiva. Sería precisa una ordenación diferente de la propiedad, que garantizase la conservación del patrimonio para evitar el empobrecimiento social.

La segunda divergencia que analiza Pigou se debe a la siguiente situación: «una persona A, al efectuar algún servicio por el que obtiene su retribución a otra persona, B, rinde al mismo tiempo servicios u ocasiona perjuicios a otras personas (que no son productoras de aquellos) de forma que el pago puede exigirse de las partes beneficiadas, ni indemnizados aquellos a los que se irroga un perjuicio»¹³². Entran aquí casos tales como el mantenimiento de señales de interés público (faros), servicios de alumbrado, recursos dedicados

¹³⁰ *La Economía del Bienestar op. cit.* pág. 4.

¹³¹ *La Economía del Bienestar op. cit.* págs. 147 y ss.

¹³² *Nota del editor: sin texto en el original.*

a la repoblación forestal, gastos de investigación científica, recursos dedicados a evitar la extensión del humo de las ciudades, etc....

El capítulo XI de la parte II de la *Economía del Bienestar* se dedica a desarrollar el tercer tipo de divergencias entre el producto neto marginal privado y el social. Pigou partió de la afirmación de Marshall de que el Estado por medio de un sistema compensatorio de impuestos y gastos podría mejorar el consumo y el bienestar derivado de aquellos bienes cuyo precio es menor en la medida en que la producción aumenta. La primera formulación analítica de Pigou en *Wealth and Welfare* fue poco afortunada y una serie de críticas dieron al traste con ella. Recogiendo los frutos de estos alegatos la reformulación definitiva de Pigou, es como él mismo reconoce, un intento de clasificación de los hechos económicos, si bien la falta de observaciones estadísticas no nos ha permitido llenar adecuadamente aún las «cajas vacías» de los rendimientos de las diferentes actividades económicas, requisito que hubiera posibilitado ofrecer ejemplos claros de la aplicación de esta última diferencia entre productos netos marginales privado y social.

El esquema anterior constituye la estructura analítica de la obra de Pigou. El resto se consagra al estudio de problemas típicos de política práctica en conexión con el orden económico ideal que se ha expuesto. Esta conquista de la *Economía del Bienestar*—su esquema analítico— será en adelante— un punto de partida para la crítica y la elaboración positiva. Fue sin duda ésta la gran virtud de Pigou, pues como ha afirmado Robertson «los economistas tuvimos desde entonces un instrumento analítico que nos indicaba lo que debía hacerse en cada caso, y supimos que el bienestar económico sería tanto mayor (a) cuanto mayor fuera la corriente de renta nacional real (b) cuanto más equitativamente se distribuyese entre las gentes. c) Cuanto más continuamente y sin fricciones se obtuviese la renta (d) cuanto menos fuesen, los costes necesarios para producirla»¹³³.

Fácilmente se desprende de este cuadro el papel de la Hacienda Pública: contribuir por todos los medios al cumplimiento de esos objetivos.

En un principio, y teniendo en cuenta las circunstancias generales de estabilidad de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX la Hacienda Pública se concentró en el estudio de los problemas, que en frase de Edgeworth¹³⁴,

¹³³ *Utility and all that* vid. versión castellana en *Revista de Economía Política* vol. VII (1956), pág. 456.

¹³⁴ *The Pure Theory of Taxation* publicado en *The Economic Journal* vol. VII (1897) pág. 46.

constitúan la esencia de la misma: Las leyes de traslación e incidencia de los impuestos y el principio que habría que regir la distribución formal de la carga tributaria. Este venía a ser el contenido específico de la Hacienda Pública, pues de lograrse un conjunto de proposiciones sistematizadas que permitiesen el conocimiento de los efectos de la imposición, podría alcanzarse la mejor utilización del sistema fiscal, al objeto de evitar los entorpecimientos que este pueda provocar sobre el proceso productivo, así como conocer la distribución o asignación final de la carga tributaria sobre el conjunto de los ciudadanos. Por otra parte, la elaboración de unas proposiciones adecuadas para la distribución formal del impuesto permitiría contribuir al bienestar económico por la mejor distribución de la renta nacional, reducto último hacia el cual llevaba el principio del sacrificio que fue el elaborado por esta dirección de la Hacienda del Bienestar.

Una segunda fase se inicia al aparecer, más tarde, las inestabilidades económicas de la primera postguerra mundial y sobre todo de la gran depresión. En tales circunstancias, el análisis del nivel del gasto público sobre la vida económica colectiva resultaba insoslayable, al propio tiempo que el crecimiento de la acción estatal y la unidad sustancial de la vida económica ha dificultado en esta dirección la fijación de límites precisos de la Hacienda Pública sino se emplea un criterio instrumental como es el desempeño por las casas del Estado de un papel activo.

Los tratados de Pigou¹³⁵ y Dalton¹³⁶ que nacen en 1928, el primero desprendido de su *The Economics of Welfare* y en 1922 el segundo, constituyen la mejor encarnación de esta tendencia de orientar la Hacienda Pública y han sido, no solamente contruidos, sino reelaborados bajo el principio fundamental de asignar al Estado la tarea expuesta de corregir las desviaciones del óptimo. Basta examinar, para comprobar esta proposición, el contenido de las sucesivas ediciones de ambos manuales (1929, 1947) –sustancialmente variado– y 1949, en el caso del libro de Pigou, y 1928, 1935 y 1954 en el de Dalton)¹³⁷. Pero aún cuando su contenido cambie el principio fundamental en que se basa la actividad financiera es siempre el mismo: maximizar el bienestar económico colectivo. Por ello, la Hacienda Pública no aparece como un sector autónomo y cerrado dentro de la Economía nacional. Dalton dirá¹³⁸ que

¹³⁵ *Op. cit.* Ed. Macmillan, Londres 1949.

¹³⁶ Citaré por la edición castellana de Palma de sus «Principios» aparecida en 1948 en B. Aires.

¹³⁷ No me refiero a las reimpresiones mucho más frecuentes sino a las ediciones.

¹³⁸ *Op. cit.* pág. 15.

es absurdo pretender calcular lo que un país puede soportar como presión fiscal, así como el nivel conveniente de gasto público, pues estas dos variables se hallan indisolublemente ligadas a otras serie de ellas que determinarán, en cada caso, el óptimo nivel de la actividad pública.

Esta tutela de las condiciones de máximo da un tono especial a la Hacienda Pública puesto que exige su elaboración en un nivel diferente a como hasta entonces se había postulado. No hay regla general alguna para encuadrar «a priori» la actividad fiscal, la universalidad clásica de la solución competitiva se ha abandonado. El perfil de la Hacienda se construye con el empleo de criterios de bienestar social, que delimitan tan sólo de manera negativa la actividad financiera.

Dalton ofrece así –aparte de los principios de conservar el orden exterior e interno del país, las dos primeras obligaciones del soberano según Smith¹³⁹– como criterios estrictamente económicos para basar la actividad financiera el logro del óptimo de producción (manteniendo la mejor aplicación de los recursos y su empleo efectivo) y el óptimo distributivo (logrado por la igualdad de rentas y la estabilidad en su percepción). Finalmente, herencia de una intuición clara de Sidgwick Dalton postula el logro de un óptimo en la distribución de los recursos en el tiempo.

De estos tres criterios se deriva: a) la incoherencia de defender una minimización o maximización de la actividad pública en absoluto, b) el error de pensar en los impuesto como simple medio de obtener recursos, lo que obliga a precisar analíticamente los efectos alternativos de las distintas clases de impuestos¹⁴⁰, c) la validez de la regla de igualación de valores marginales para la política de gastos públicos y la distribución de los ingresos públicos en cuanto a sus fuentes¹⁴¹, d) la obligación del Estado de procurar ordenar justamente los gastos privados en el tiempo impidiendo que una subestimación excesiva de las necesidades de los particulares precipiten el gasto inmediato¹⁴².

La misma servidumbre ofrece el «Estudio» de Pigou a la búsqueda de criterios de máximo bienestar, tanto cuanto opera en el sector de gastos públicos, por medio de los principios marginales fijando sus célebres reglas delimitadoras del gasto óptimo, como cuando analiza la distribución formal de la

¹³⁹ DALTON, *op. cit.* págs. 13 y ss.

¹⁴⁰ *Op. cit.* pág. 1.

¹⁴¹ *Op. cit.* pág. 22.

¹⁴² *Op. cit.* pág. 24.

presión tributaria a través de los principios del sacrificio. El estudio de los efectos de las diversas clases de impuesto se hace aquí igual que en el caso de Dalton bajo la preocupación de sus efectos sobre el nivel general de producción y distribución de la renta nacional. Los conceptos anteriormente fijados de discrepancias entre el producto social y privado se recogen como criterios para orientar la fijación de impuestos y subsidios, con la idea de precisar la mejor distribución de los recursos, haciéndose operativa así desde el punto de vista financiero y la desviación teórica entre ambos conceptos. Por otra parte, resulta también operativa en la obra de Pigou la idea fundamental que constituye la contrapartida objetiva del bienestar económico: la renta nacional a la que se considera como la base preponderante del impuesto en cuanto asignada a las distintas economías individuales. Finalmente, la última edición de *A Study in Public Finance* ha recogido la preocupación fundamental de la política económica de los últimos tiempos: la regulación del nivel de empleo mediante la Hacienda Pública, escaramuza en la que las fronteras fiscales tanto se disienten si no se miran bajo una mera perspectiva contable de los entes públicos.

3. EL ECLECTICISMO DE STAMP

Este enfoque del tratamiento científico del problema financiero es el que domina e informa no solo la literatura inglesa sino en general la anglosajona. A él no se han sustraído ni siquiera los autores que han pretendido guardar un eclecticismo entre los aires modernos de la economía del bienestar y los principios clásicos. En este sentido, ocupa una peculiar posición, dentro de la historia del pensamiento fiscal, Sir Josiah Stamp. En opinión de F. K. Mann ¹⁴³ el atractivo de los escritos de Stamp se debe esencialmente a tres causas: a su arte expositivo en primer término, a su escuela filosófica, fundamentalmente utilitaria, en segundo lugar y, finalmente, a su rica experiencia práctica.

Estas tres características aparecen, con toda claridad en su obra más difundida *The Fundamental Principles of Taxation in the light of modern developments* ¹⁴⁴. En ella Stamp, siguiendo esta línea de eclecticismo a que nos hemos referido, desarrollaba una amplia capacidad de convicción ante el lector para inducirle a pensar que las innovaciones fundamentales en la Ciencia de la

¹⁴³ *Op. cit.* pág. 476.

¹⁴⁴ Ed. Macmillan, Londres 1923.

Hacienda, en especial en la teoría de la imposición, eran innecesarias. La tarea básica de los cultivadores de la Ciencia de la Hacienda debería de concentrarse, más bien que en pregonar una nueva orientación científica de su disciplina, en realizar las mejoras técnicas permitidas por el hallazgo de nuevos conocimientos científico-económicos y generales de la realidad así como las pequeñas variaciones de acentuación político-financiera exigidas por el camino en las circunstancias rectoras de la vida social.

Pero si uno se adentra en el análisis de sus «Principios» observa que en el planteamiento de los problemas generales de la tributación existen algunas variaciones radicales. Hay, en efecto, una clasificación de los efectos económicos de los impuestos según tres perspectivas distintas¹⁴⁵ –la individual, la estatal y la social– que ciertamente no se encuentra en la formulación clásica de la teoría de la imposición. Esta triple perspectiva se examina por Stamp, a la luz de la literatura disponible. En cuanto al primer punto Stamp examina¹⁴⁶ las teorías del beneficio y la capacidad rechazando la primera e intentando asentar sobre la segundo el reparto de la carga tributaria. Sin poderse sustraer al ambiente, Stamp examina los principios del sacrificio, aunque lo haga con el instinto conservador que le caracteriza.

Desde el punto de vista estatal, Stamp exige¹⁴⁷ una serie de condiciones básicas a los impuestos; a saber: economicidad, que sean susceptibles de una administración eficaz, que pueda vigilarse y limitarse la evasión y el fraude, que no cause extorsiones sobre los incentivos sin proporcionar una renta fiscal, que no cree problemas políticos ni plantee conflictos internacionales de orden financiero.

Finalmente, la imposición se examina¹⁴⁸ desde el punto de vista social analizándose sus efectos económicos, y los ulteriores fines, los que se han llamado reiteradamente fines extrafiscales, de la imposición.

La obra de Stamp venía a mostrar hasta qué extremo se había avanzado, o mejor, se había variado la contemplación de la fundamentación científica de los hechos financieros, por cuanto la propia contextura de su obra, e incluso su depurado eclecticismo, no podría haberse logrado en muchos casos, si ésta se hubiese escrito antes de que la revolución marginal penetrase en los escritos

¹⁴⁵ *Op. cit.* págs. 5 y ss.

¹⁴⁶ *Op. cit.* págs. 6 y ss.

¹⁴⁷ *Op. cit.* págs. 92 y ss.

¹⁴⁸ *Op. cit.* págs. 130 y ss.

financieros. Indudablemente, la obra de Stamp denuncia por mucho que le pese a su autor, la distancia grande que separa el tratamiento clásico de los problemas financieros del tratamiento realizado por la revolución marginal.

4. IMPLICACIONES IMPOSITIVAS DE LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR

Otra dirección distinta, dentro del pensamiento financiero anglosajón, está representada por las investigaciones parciales en torno a los temas básicos de la ciencia de la Hacienda tal y como los había planteado la Economía del Bienestar, a consecuencia de los avances del pensamiento económico. Entre estos se encuentra el tratamiento sistemático del principio del sacrificio que, aunque inicialmente expuesto por Mill no fue desarrollado con claridad sino en años posteriores. A la cabeza de los autores a los que cabe imputar estos desarrollos coloca Mann¹⁴⁹ al norteamericano Thomas Nixon Carver quien antes que nadie –en 1895– en su trabajo *The Ethical Basis of Distribution and its application to taxation* obtuvo las implicaciones igualitarias del postulado del sacrificio mínimo. La argumentación de Carver se desarrolló con una gran economicidad de premisas, lo suficientemente concluyentes, para llegar a la inferencia enunciada. Eran éstas: a) Desde el punto de vista de la justicia, la carga por impuestos debería distribuirse en forma que causara el menor perjuicio al menor número de sujetos; b) Los perjuicios causados por los impuestos son de dos clases: sacrificios impuestos a los contribuyentes y extorsiones causadas sobre los incentivos de empresa y laboriosidad y c) El principio de igualdad del sacrificio minimiza las extorsiones causadas a los incentivos y el principio del sacrificio mínimo minimiza la pérdida de utilidad ocasionada a los contribuyentes. Este último principio conduce a la progresividad impositiva. Teniendo en cuenta la oposición de ambas consecuencias de la igualdad de sacrificios y sacrificio mínimo total, Carver se inclina por una posición moderada consistente en defender cierto margen de progresividad, pero con el debido cuidado de no lesionar los incentivos, llegando así a la barrera ante la que se ha detenido siempre la inferencia final del principio del sacrificio mínimo.

¹⁴⁹ *Op. cit.* pág. 477.

5. LA REFORMA SOCIAL Y LA HACIENDA PÚBLICA (MILL, GEORGE, HOBSON)

Aunque este principio lleve a profundas reformas de carácter social y se infiera del planteamiento realizado por la *Economía del Bienestar* del problema financiero, F. K. Mann ha señalado¹⁵⁰ la conveniencia de distinguir un grupo específico de reformadores sociales que, al margen de los retoques propuestos por la corriente anterior, han radicalizado, aún más, el planteamiento de las mejoras sociales y han pretendido lograrlas, exclusivamente, a través de retoques fiscales. Este grupo es el que F. K. Mann denomina los hacendistas de la reforma social y que teniendo en cuenta lo apuntado; esto es, la reforma que de hecho se infiere del propio planteamiento de la Hacienda del Bienestar, puede aceptarse, pues, indudablemente, existe una discrepancia de matiz en las medidas aconsejadas por los pensadores que Mann reconduce a este segundo grupo y aquellos que hemos situado en la corriente de la Hacienda del Bienestar.

Los primeros brotes de esta posición los advierte F. K. Mann en la Hacienda de la reforma social de John Stuart Mill, aunque los principios ortodoxos y las propensiones reformistas están tan mezcladas unas con otras, que no puede por menos de reconocerse el gran acierto de Harold J. Laski de señalar en Mill como característica fundamental de su temperamento intelectual su «especial instinto para la ecléctica». El sentido en el cual apuntan las reformas sociales propuestas por Mill, y que necesitan de un instrumento tributario, ha sido ya expuesto al tratar del pensamiento clásico y nos ahorraremos reiteraciones en este lugar.

El segundo reformista elegido por F. K. Mann, dentro del pensamiento anglosajón, es Henry George. Su clasificación en la historia del pensamiento financiero no ha sido muy acertada. Sin duda que muchos de sus principios fundamentales derivan del clasicismo, cuyos escritos económicos conoció con bastante profundidad aceptando muchos de sus pensamientos. En particular la ley ricardiana de la renta le parecía especialmente cierta, pero le dio una nueva orientación y significado: el de su justicia distributiva, sesgo diferente del de Ricardo que la consideró bajo la perspectiva de la producción, según se ha expuesto al tratar de su pensamiento. Así la contribución sobre la renta de la tierra vino a ser el dogma fundamental de la reforma social de George. Con su elocuencia pasional y su inspirado estilo hizo una exposición de los terribles efectos del crecimiento de la renta de la tierra como consecuencia del desarrollo de la población. Para evitarlos no creía conveniente ni la confiscación de la

¹⁵⁰ *Op. cit.* pág. 481.

tierra ni el uso común de la misma. Propuso tan sólo apropiarse de la renta por la imposición aboliendo las restantes tributaciones. Este planteamiento del tratamiento fiscal de la renta de la tierra le evitó a George el llegar a la confiscación que consideraba como un término poco estético de innecesario uso. Es indiferente que subsista la propiedad mientras exista el impuesto que los propietarios continúen llamando a la tierra suya que la compren o la vendan, que la transmitan por herencia. Si manejamos el impuesto podemos dejarles tranquilamente disponer de la cáscara con tal de que tomemos la sustancia.

Esta teoría llegó a tener en Inglaterra una influencia grande sobre los jóvenes intelectuales de la incipiente *Fabian Society*. En América se unieron muchos discípulos, hombres incluso de gran influencia y fuerte posición social atraídos, quizá, por el hecho de que la teoría no exigía ninguna reforma del sistema de organización industrial. Como todas las panaceas sociales sus ideas declinaron con la desaparición de su formulador y con el propio transcurso del tiempo que venía a demostrar, quizá con demasiada violencia la elementalidad del planteamiento del problema de la reforma social.

Un ensayo de más envergadura, pero en la misma dirección, se contiene en las obras de John A. Hobson. Su posición en la historia del pensamiento económico es peculiar pues sin duda debe encuadrarse entre los escritores de la Hacienda del Bienestar, aunque su postura ofrezca peculiaridades frente a las de Sidgwick, Marshall o Pigou. Fue más radical y al mismo tiempo más heterodoxo en cuanto a la profesión de las ideas económicas que vertebran sus recomendaciones sociales que los economistas mencionados. Un gran estudio de su pensamiento –Paul T. Homan– ha trazado su posición afirmando que su objetivo consistía, partiendo de la decadencia del *laissez-faire*, como forma de organización óptima de la vida económica, trabajar por un doble objetivo: 1.º Ir a una organización general de la sociedad capitalista y 2.º Revisar la teoría económica considerada como ortodoxa hasta su tiempo.

En cuanto al primer extremo, Hobson elaboró un programa de acción al servicio de los intereses de las clases medias, pues su deseada reorganización de la vida social partía, precisamente, de la revitalización del papel asignado a estas clases en la vida social y política. El Estado era un instrumento idóneo a tal fin y la Hacienda Pública, quizá el medio más útil para conquistar los diversos objetivos. Este enfoque, pugnaba ya con la consideración tradicional de la actividad impositiva en la ciencia financiera. Hobson se preocupó de alterar este punto de vista. El Estado, como representante de la economía social apare-

cía como cuarto factor de la producción con derechos legítimos a una retribución correspondiente, al igual que la asignada a los demás factores productivos.

Ahora bien, Hobson no se contentó sólo con esta contemplación general, sino que partiendo de la necesidad de los impuestos y del mantenimiento de un mínimo vital que habría de conservar a todo trance el individuo, llegó a la elaboración de su teoría general del impuesto que parte de la diferencia entre estos gastos necesarios a la conservación individual y el «excedente» que debe constituir el objeto propio del gravamen. Para trazar el concepto de excedente, Hobson no hizo sino generalizar el concepto de renta ricardiana a todas las retribuciones percibidas por los distintos factores de producción. El impuesto debía de gravar a los diversos sujetos según su capacidad, pero esta capacidad la apreciaba a través del «excedente» de la renta recibida. De aquí se desprende la condena terminante a la imposición sobre el gasto y la idea de estructurar todo el sistema tributario para delimitar la percepción de los «excedentes».

Naturalmente que la presencia de este último concepto exigía la explicación de su contenido para lo que Hobson hubo de elaborar una teoría de la distribución del producto social. Este puede distribuirse en tres partes: 1.º La que es necesaria para mantener la eficiencia, energía y capacidad para el trabajo de los factores existentes en su forma actual; 2.º La provisión para incrementar estos factores y su efectividad al objeto de lograr el desarrollo económico y 3.º El excedente improductivo que no contribuye en absoluto al mantenimiento del sistema industrial o a promover su desarrollo. Naturalmente que el concepto en cuanto se enuncia se comprueba del lado del que flaquea. Se trata simplemente del elemento convencional implicado en todas las definiciones de mínimo por lo cual resulta su operatividad práctica siempre mediatizada por la presencia de interpretaciones más o menos arbitrarias. La utilizada por Hobson, que se daba muy bien cuenta de las limitaciones de su análisis, consistió en admitir una correlación directa entre la percepción de los «excedentes» y la cuantía de la renta y la riqueza acumulada. Así resultaba que la progresividad del impuesto sobre la renta y la riqueza, operada esta última mediante el gravamen a su transmisión hereditaria, venían a ser una inferencia directa del propósito final de gravar el excedente. La discusión realizada por Hobson en torno a los principios de la imposición justa advierte muy claramente las limitaciones de la validez de este análisis general. Como afirma Hutchison toda la discusión en torno a los impuestos realizada por Hobson «aunque basada sobre su análisis del excedente consiste

fundamentalmente en la discusión de las limitaciones, dificultades y peligros de aplicarle como criterio de reparto de la carga tributaria»⁴¹.

En el plano teórico también las ideas de Hobson tenían importantes repercusiones financieras, por cuanto al revisar la teoría económico-ortodoxa llegó a la formulación de su teoría del subconsumo cuyos valores no han sido apreciados hasta la revisión crítica realizada de dicho pensamiento en el Capítulo final de la obra de Keynes. Naturalmente, que el Estado, y como es lógico su política financiera, resultaban medios efectivos para el sostenimiento de la demanda total y, en este sentido, eran medios idóneos para la reforma social.

La importancia de las ideas de Hobson no fue solamente la teórica, porque entonces tan solo habría que haberle citado como un precedente remoto de las ideas keynesianas y de la influencia que éstas podrían haber ejercido sobre la moderna concepción de la actividad financiera. Hobson fue, sobre todo, un hombre con gran influencia práctica pues de sus ideas se valió el laborismo inglés para sentar muchas de sus posiciones frente a la política económica activa tanto ocasionalmente por ejemplo, con motivo de su propuesta para pasar de la economía de guerra a la de paz tras el período de 1914-18, como permanentemente conforme han señalado Brailsford y Hutchison¹⁵¹ que encuentran en Hobson las bases fundamentales de la política de la postguerra actual del laborismo –nacionalización y pleno empleo– en la obra de Hobson.

6. EL INSTITUCIONALISMO FINANCIERO

La tercera dirección que importa individualizar, siguiendo a F. K. Mann, dentro de la literatura anglosajona es la por él denominada morfología financiera. Es evidente que desde un punto de vista histórico se cruzan en el tiempo las influencias del clasicismo financiero, las derivadas de la revolución marginal y otras tendencias. Entre ellas, desde luego, si se atiende al frente de la práctica fiscal, ninguna puede competir con el liberalismo. Ahora bien, si, por el contrario, se varía la contemplación, y se estudia el frente académico, la segunda mitad del siglo XIX ofrece en Estados Unidos un fenómeno curioso que ha sido individualizado, por los historiadores del pensamiento fiscal, como una extensión del historicismo alemán y de las críticas subsiguientes promovidas por

⁴¹ *A review... op. cit.* pág. 127.

¹⁵¹ *Vid. A review...* págs. 128-29.

éste tanto al clasicismo como al liberalismo económico. Esta influencia tiene sus razones en la indudable vinculación académica que existió entre las enseñanzas alemana y estadounidense de materias económicas y otras disciplinas sociales por estas fechas. Basta incluso repasar las aspiraciones de la «Verein für Sozialpolitik» y los principios de la «New American Economic Association» fundada en 1885, para comprobar como el ambiente americano constituía una réplica del creado por el historicismo en Alemania.

El Estado resultará una unidad económica que debe promoverse por todos los medios del progreso humano¹⁵², y para lograrlo, la ciencia económica ha de ser un medio que en su «primera fase de desarrollo... no debe dirigirse fundamentalmente a la especulación sino al estudio histórico y estadístico de las condiciones actuales de la vida económica al objeto de lograr un amplio desarrollo material»¹⁵³. Aquel fin y este sesgo de la política y de la ciencia financiera hubieron forzosamente de orientar, en otra dirección que la clásica, a muchos escritos económicos. Al mismo tiempo, la exposición de los hechos de la vida fiscal abría las puertas del cultivo científico a funcionarios y políticos que pasaron a contar sus experiencias al objeto de impregnar de realismo las investigaciones económicas. Esta aproximación empírica del pensamiento científico financiero quizá posea como su principal activo, la colección y descripción abundante de hechos de la vida fiscal. Las instituciones financieras se trataron casi exhaustivamente en la esfera de la imposición aclarándose todas las implicaciones y relaciones existentes entre su regulación jurídica y la vida social y política del país. Por otra parte, creció también la colección del material estadístico y fueron labor corriente las investigaciones históricas comparadas de diversas instituciones fiscales, así como las comparaciones más arriesgadas de carácter internacional entre las diversas figuras tributarias. En una palabra, se siguió al pie de la letra el principio de orientación a la investigación, señalado en la proposición transcrita de la American Economic Association, que no era, a su vez, sino un eco del imperativo historicista para orientar la investigación científico-financiera. Realidades y hechos dejaron, como era obligado, un segundo lugar a la elaboración teórica. De esta suerte, la ciencia financiera empezó a ofrecer una pobre impresión, por cuanto, frente a la única teoría disponible, que continuaba siendo la clásica inspiradora del liberalismo fiscal, la nueva dirección no ofrecía sino un cúmulo de hechos sin teoría alguna. Esta situación condujo al contrasentido de muchos manuales de esta fase en los que los capítulos dedicados a la teoría de la

¹⁵² Este objetivo figuraba como primero entre los propósitos de la American Economic Association. Vid. HUTCHISON *op. cit.* 252.

¹⁵³ Segundo objetivo de la American Economic Association.

Hacienda continuaban siendo los elaborados por el clasicismo, mientras otros capítulos recogían numerosos datos, descripciones, comparaciones de carácter empírico ya cuantitativo, ya historicista. Esto nos lleva al saldo pasivo de esta literatura que aun no ha desaparecido de muchas exposiciones y que reside en su esterilidad para suministrar criterios generales de comprensión de las relaciones existentes entre los hechos económico-financieros. Como de costumbre el movimiento historicista no fue capaz de reducir las múltiples monografías elaboradas con criterios empíricos a una teoría general. Siguiendo a F. K. Mann puede darse una clasificación de esta multiplicidad de escritos de morfología financiera dividiéndolos en los siguientes grupos: 1.º Obras histórico-financieras: a) Inglesas: Peto, S. Morton: *Taxation: Its Levi and Expenditure, Past and Future* 1866; Sargent, William Lucas: *Taxation, Past, Present and Future* 1874; Noble, John: *National Finance. A Review of the Policy of the Lasttrow Parliaments and of the Results of Modern Fiscal Legislation* 1875; Noble, John: *Fifty-Three Years Taxation and Expenditure. 1827-28 to 1879-80* 1882; Dovell, Stephen: *A History of Taxation and Taxes in England from the earliest times to the present day*, 4 Bde. 1884; Buxton, Sydney: *Finance and Politics. An Historical Stuy. 1783-1885*, 2 Bde 1888; Buxton, Sydney: *Mr. Gladstone as Chancellor of the Exchequer. A Study* 1901; Fisk, Harvey E.: *English Public Finance from the Revolution of 1688*, 1921; Hirst, Francis W.: *Gladstone as Financer and Economist*, 1931. b) Norteamericanas: Kearny, John Watts: *Skotch of American Finances* 1887; Bullock, Charles J.: *The Finances of the United States from 1775 to 1789, with especial reference to the Budget* 1895; Schwab, John Christopher: *The Confederate States of America 1861-1865. A Financial and Industrial History of the South During the Civil War* 1901; Dewey, David Richard: *Financial History of the States*, 12 Aufl. 1936; Manson, J.O.: *Fiscal Systems of England, France, Germany and the United States*, 1910; Ratner, Sydney: *American Taxation* 1942; 2.º Manuales: Bastable: *Public Finance* ed. cit.; Carl C. Plehn: *Government Finance in the United States* 1915; H.M. Groves: «Financing Government» 1939, pertenece también a la línea de los dos anteriores aunque con algunas aclaraciones teóricas y 3.º Monografías parciales: Destacan entre éstas las de D.A. Wells: *The Theory and Practice of Taxatio* 1900; Ch. H. Swann: *Impersonal Taxation. A discussion of some rights and wrongs of Governmental Revenue* 1907; R.F. Magill: *Taxable Income* 1936.

En el grupo anterior militan como es natural muchos de los institucionalistas americanos, versión cualificada del historicismo alemán, pero común a él en cuanto a la profesión de cierto empirismo científico que ha presidido gran parte de sus escritos.

Sin embargo, dentro del sector institucional existía una aproximación posible a la actividad financiera de gran interés cuando se intentase realizar una elaboración teórica de las causas que determinaban la alteración del contenido de las instituciones. Esta tarea sería tanto más fértil en la medida en la cual se enfocase desde un ángulo social, puesto que la valoración de tal naturaleza había sido un tanto descuidada por la aproximación marginal y especialmente cultivada por el institucionalismo americano. La consecuencia de este planteamiento se encuentra en la obra de Bowen *Towards a Social Economy*¹⁵⁴ encuadrada dentro de la corriente institucional, pero profesando siempre la necesidad imprescindible de una teoría de los hechos sociales.

La actividad financiera fue enfocada con toda rigurosidad por Bowen partiendo de la realidad ofrecida por la economía de mercado y las justificaciones de los ajustes efectuados por el Estado precisos para lograr ciertas metas sociales. La similitud de este planteamiento con el contenido de algunas aportaciones recientes muestra hasta qué extremo partiendo de diferentes enfoques pueden llegarse a las mismas metas.

7. LA POSICIÓN DE SELIGMAN

Todas las clasificaciones del pensamiento financiero tropiezan siempre, al igual que las del económico, con la barrera de la simplicidad porque para destacar la personalidad de los escritos de la escuela anglosajona, consagrados a la descripción de las diversas instituciones fiscales, se ha usado el concepto de morfología social y opuesto su contenido al del clasicismo financiero. Por esta causa, las posiciones eclécticas pugnan con esta división. Y, especialmente, el eclecticismo del más importante de los hacendistas americanos a comienzos del presente siglo, Edwing R.A. Seligman. Conocedor de toda la tradición financiera clásica y de las novedades incorporadas por la revolución marginal, partícipe de las preocupaciones sociales y políticas de los estudios fiscales en el sentido expresado por los estatutos de la American Economic Association y preocupado por dar a los temas fiscales la fundamentación real suficiente, Seligman constituye una figura independiente de las corrientes científico-financieras de su tiempo. Sin embargo, la preponderancia de sus trabajos de índole práctica y monográfica es la razón que esgrime F. K. Mann¹⁵⁵, para, aún denunciando el

¹⁵⁴ Ed. Rinehart, New York, 1948.

¹⁵⁵ *Op. cit.* pág. 479.

eclecticismo de su postura, clasificarla en la corriente de lo que hemos denominado morfología fiscal.

El ensayo de más relieve de Seligman, para tratar de fundamentar la actividad financiera, deriva del trabajo que él ha llamado aproximación social a la ciencia de la Hacienda ¹⁵⁶. Este estudio denuncia la propensión de Seligman hacia ese eclecticismo al que nos hemos referido. Su intento es arrancar de los problemas metodológicos fundamentales discutidos de la ciencia Financiera para llegar a la conclusión de que solo considerando la naturaleza peculiar de las necesidades a las que el grupo social atiende pueden encuadrarse, con algún acierto, los problemas científico-financieros y comprobar las posibilidades de tratar estos. Analicemos estos extremos más detenidamente.

Tres problemas fundamentales se han discutido –según Seligman– en la Ciencia Financiera: 1.º Su objeto: ¿trata del Estado o de los individuos que lo integran?; 2.º Relación entre Estado e individuos: ¿tiene el Estado una vida propia y en qué sentido participan en ella los individuos? y 3.º ¿Qué principio debe seguirse para el reparto de la carga de los servicios públicos: el del beneficio o el de la capacidad de pago?

La solución de estas tres cuestiones debe ir precedida –como presupuesto obligado– de la contestación a tres puntos: a) el de la naturaleza de los grupos sociales en general; b) el de los caracteres de su actividad y de las necesidades públicas y c) la finalidad del Estado en sus actividades fiscales.

Para entrar en este campo problemático, Seligman parte de las necesidades humanas cuya satisfacción, en cuanto precisa de medios limitados susceptibles de uso alternativo, general la actividad económica. Las necesidades se clasifican por la forma de satisfacción y por los medios de satisfacerlas pudiéndose denominar de formas diversas atendiendo a estos criterios. Esquemáticamente:

Medios de satisfacerse	Naturaleza	Denominación	Modos de satisfacerse	Acción precisa para la satisfacción
– Sin ayuda otros individuos.	Aislados	Separadas	Personales	Independiente
– Con ayuda otros individuos.	Plurales	Recíprocas comunes o mutuas	Cambio, cooperación o Asociación	Complementaria. Asociada.

¹⁵⁶ *La teoría sociale della Scienza della Finanze* publicado en la *Nuova Collana*, vol. IX, ya citado, págs. 344 y ss.

El cuadro es bien simple y se explica por sí mismo. Las necesidades separadas se experimentan y satisfacen por el individuo (por ejemplo, las actividades de Robinson Crusoe). Las recíprocas requieren intercambio (la generalidad de las satisfechas en un mundo moderno con división del trabajo). Las comunes requieren identidad de la necesidad entre los diversos sujetos (Club de Campo: afán de practicar deporte) y promueven la asociación entre otros. Nace así el grupo reclamado por la propia naturaleza de las necesidades. Este es el punto que debemos pasar ahora. Seligman rechaza –al analizar la naturaleza del grupo– la teoría organicista y la individualista extrema, de un Lipman, por ejemplo. Indudablemente, el grupo constituye una entidad que tiene peculiaridades propias. Así, si bien es evidente que el grupo se crea por la voluntad de los distintos individuos, no lo es menos que el grupo, vuelve a «crear» a los individuos. El grupo es la expresión concreta de cómo se transforman las necesidades individuales en comunes, es decir cómo el interés personal siempre presente en los seres humanos se colorea de un sentimiento que en los individuos superiores se transforma en solidaridad y altruismo. Ahora bien, el grupo se constituye para la satisfacción de una necesidad y por ello cabe clasificar al mismo según su posible múltiple naturaleza. Dos grandes grupos separa Seligman: grupos públicos y privados, y dado el fin del trabajo, analizar las propiedades de esta diferenciación ha de ser materia de gran importancia y hasta entonces –1926– poco estudiada, después no podría repetirse lo mismo.

Primera característica del grupo público: importancia relativa de las necesidades que han de satisfacerse, naturalmente dentro de las comunes. Los irreparables perjuicios que ocasionaría la supresión de las actividades del grupo público no necesitan ponerse de relieve; mencionar la seguridad o las comunicaciones, por ejemplo, basta para apreciar su interés fundamental.

Segunda característica: universalismo. El grupo político comprende a todos los miembros de una colectividad sin excepciones.

Tercera característica: coacción. La pertenencia al grupo no se hace por la libre determinación del sujeto, sino que se deriva de hechos objetivos que dimanen del poder del Estado, por otra parte las actividades del individuo dentro del grupo público se hallan sujetas a poder coactivo y el vínculo de pertenencia tiene carácter de indisoluble.

Estas tres características pueden denominarse básicas y se oponen a otras tres diferencias entre grupo privado y público graduables y no tajantes como las citadas. Son éstas: limitación de la reciprocidad, generalidad del carácter indivisible de las prestaciones y dificultad de mediación de la ventaja divisible

derivada de la prestación pública. No se piense, sin embargo, con esto que todas las acciones del grupo son de la misma naturaleza porque, a pesar del matiz de indivisibilidad y de dificultad de mediación del beneficio recibido por los sujetos privados del grupo político, hay actividades en las que se aprecia la presencia de ciertos caracteres en beneficio de una clase especial. Esta situación diferencia las diversas clases de ingresos que Seligman y la ciencia financiera italiana han trabajado con tanta precisión y detalle.

La elaboración de Seligman posee ventajas decisivas, que él se cuida de precisar: 1.º La Hacienda Pública es una disciplina social. Se basa en las necesidades comunes y sólo por su análisis se llega a fundamentar sólidamente; 2.º El grupo público es cosa diferente del mero agregado de individuos pero no es un organismo supraindividual; 3.º El objeto de la ciencia de la Hacienda está constituido por las relaciones fiscales entre el Estado y sus súbditos y, por tanto, forme parte no solo de la ciencia social sino de la política y 4.º En la vida económica del grupo público hay actividades principales y secundarias que admiten un tratamiento financiero diverso y que originan distintas formas de distribución de la carga. Por esta causa las teorías del beneficio y de la capacidad de pago no son opuestas sino complementarias.

El ensayo de Seligman es, por tanto, un intento conciliatorio entre diversas posiciones, al mismo tiempo que constituye una posición para, arrancando desde ella, justificar los diversos estudios del fenómeno financiero realizados desde posiciones también distintas: social, política y económica. Pero nada dice respecto de la forma peculiar de fundamentación del fenómeno financiero desde cada uno de estos ángulos parciales. Porque son evidentes las disparidades de enfoque científico que pueden arrancar del propio ensayo de Seligman. Este sirve para acotar únicamente la realidad empírica del fenómeno financiero, para describirlo acertadamente, sentido en el que por ejemplo lo ha empleado Fasiani, pero no para disponer de una teoría del fenómeno fiscal completa.

8. LA TEORÍA Y LA POLÍTICA FISCAL

Cuarta rama a la que F. K. Mann se refiere, al tratar del pensamiento financiero anglosajón es la denominada «Fiscal Policy and Fiscal Theory» rama la más reciente, pues ha brotado de los trabajos de la última generación de investigadores financieros en Inglaterra y Estados Unidos. Los términos empleados —«Fiscal Policy and Fiscal Theory»— son de difícil traducción y sobre todo de

difícil definición. Mann señala¹⁵⁷, ante todo, que son términos por los cuales quiere describirse un intento reformador. Constituyen una especie de llamada a la lucha de las diversas instituciones fiscales. En este sentido se descubren en ellos dos cosas: 1.º Un nuevo punto de partida del pensar científico financiero, y 2.º Una nueva directriz para la edificación del mismo. Naturalmente, que estas características no pueden esgrimirse, como elemento diferenciador, más que frente a los muchos ensayos de morfología fiscal, ya que empleadas frente a los hacendistas de la reforma social o la *Hacienda del Bienestar* carecerían de todo sentido, pues en esta última dirección se encuentran presentes las dos notas enunciadas. La única novedad que existe aquí deriva, si es caso, de una radicalización aún mayor de la servidumbre advertida en los hacendistas del bienestar de las diversas instituciones financieras para conseguir los objetivos básicos de la política económica. Esto desde el plano general de su orientación política.

Desde otro ángulo, concretamente desde el de la forma usual de operar y construir las proposiciones científico-financieras, también existe una ligera diferencia en la utilización exclusiva por la política fiscal y la teoría fiscal del análisis de renta hasta el extremo de que el mismo ha estado íntimamente unido a esta última dirección científica, pretendiendo muchos autores derivarlo de las aportaciones de John Maynard Keynes. Esto nos pone sobre la pista del objetivo fundamental al que han querido atender la política fiscal y la teoría fiscal que no es otro que el de resolver la fundamental preocupación de la estabilización de la vida económica. Las relaciones macro-económicas generales y sus posibles variaciones a la luz del instrumento fiscal, constituyen el objeto característico de la política fiscal y de la teoría fiscal. El transcurso del tiempo, sin embargo, ha ido desplazando la atención sobre estas variables fundamentales, haciendo entrar en el horizonte de la investigación la influencia que sobre la vida económica posee la propia estructura de los impuestos o los gastos públicos examinándose las consecuencias de estos sobre la distribución más eficaz de los recursos¹⁵⁸, un tema inicialmente abandonado por la teoría y política fiscal.

Pero las aportaciones fundamentales de la teoría y política fiscal, hasta la fecha no militan en este terreno, sino que se encuentran perfectamente en-

¹⁵⁷ *Op. cit.* pág. 484.

¹⁵⁸ La llamada de atención hacia este problema ha sido dada por SAMUELSON: *Principles and Rules in Modern Fiscal Policy. A Neo-Classical Reformulation* publicado en *Money Trade, and Economic Growth* Ed. Macmillan, Nueva York 1951, págs. 157 y ss.

cuadradas en el sector de la demanda efectiva, en el cual se han analizado las diversas consecuencias de las instituciones fiscales. Es esta corriente la que ha dado lugar a la revisión de las reglas clásicas del comportamiento financiero en la que se han agotado los mejores esfuerzos de la teoría y política fiscal ¹⁵⁹. Este planteamiento, logrado merced al análisis de renta, de las funciones propias de la economía estatal venía, por otra parte, a restablecer conexiones, quizá un poco olvidadas, con otras ramas de la política económica, fundamentalmente con la política monetaria, y como es lógico y natural con la teoría monetaria. Asignado el fin de estabilizar la demanda efectiva el nivel de plena ocupación, como objetivo básico de la política económica, serán medios idóneos a este respecto tanto los monetarios como los fiscales. Las medidas político-monetarias y político-fiscales se funden pues en esta tarea. Por esta razón, sectores amplios de la política monetaria tienen que ser analizados por la política fiscal y, por esta vinculación, se desprende la que debe existir entre teoría monetaria y teoría fiscal. Esta conexión la ha mostrado la obra ejemplar de Albert Gailord Hart ¹⁶⁰ en la que, subsumido bajo el tema de la estabilización, se tratan conjuntamente sus perspectivas monetaria y fiscal, relación que no aparecía, tan estrechamente establecida como hasta el presente, en la literatura disponible.

No es difícil darse cuenta del resultado último al que pueden llevar las proposiciones logradas por la teoría fiscal, cuando se intenta dar un carácter sistemático al conjunto del pensamiento financiero anglosajón. En el fondo hay un acuerdo metodológico completo entre el planteamiento del problema de la fundamentación científica de la Hacienda Pública realizado por la «Fiscal Theory» y el efectuado por la *Hacienda del Bienestar*. En uno y en otro caso el sector financiero debe subordinarse a conseguir los ajustes oportunos para llegar a la situación de óptimo económico. La única, diferencia existente entre ambas exposiciones es la de su contenido, por cuanto los ajustes precisos y exigidos en las exposiciones iniciales de la *Hacienda del Bienestar* eran ajustes que no consideraban el problema de la estabilización, pues en su concepto del óptimo económico la estabilización de la demanda efectiva no era más que

¹⁵⁹ Sobre este extremo la bibliografía es copiosísima. Los puntos básicos se han examinado en tres escritos: *Taxes and the Budget: A Program for Prosperity in a Free Economy* por The Committee for Economic Development recogido en *Readings in Fiscal Policy* Ed. American Economic Association, publicado por Irwin, 1955, págs. 360 y ss. *Federal expenditure and Revenue Policy for Economic Stability de la National Planning Association*, publicado en *Reading...* op. cit. pág. 397 y ss. y *The Problem of Economic Instability* escrito elaborado por el Committee on Public Issues of the American Economic Association, publicado en *Readings...* op. cit. págs. 405 y ss.

¹⁶⁰ *Money, Debt and Economic Activity* Ed. Prentice Halla, Nueva York 1954, págs. 411 y ss.

una propiedad del modelo neoclásico derivada de la hipótesis de la flexibilidad de precios y restricciones con la que operaba el modelo de competencia. La aportación analítica de Keynes, como muy bien ha probado Ellis, residió en demostrar la posibilidad de un equilibrio económico con subempleo y es la inferencia teórica y política de este postulado el que ha dado el contenido básico a la teoría fiscal. Nada impedía, por tanto, incorporar la estabilización económica al sector de los ajustes del Estado y encuadrar, en consecuencia, con entera armonía la teoría fiscal dentro de la *Hacienda del Bienestar*. Este hecho ocurrió, efectivamente, y se ha consignado antes al examinar la obra de Pigou y Dalton, comprobando como en las mismas se recoge la preocupación moderna de la política económica para lograr una estabilización de la demanda efectiva y se analizan sistemáticamente los medios idóneos de carácter financiero para tal fin.

La exposición de la teoría fiscal no ha alcanzado todavía más que el carácter de análisis desarrollado parcial u ocasionalmente y en manera alguna de una forma sistemática, hecho que se explica por su relativa juventud ya consignada anteriormente. La obra que suele circular como clásica en la materia es la de Alvin Hansen: *Fiscal Policy and Business Cycles*, que constituyó el punto de arranque de la nueva dirección y el primer ensayo sistemático de obtener de la teoría de la demanda efectiva una interpretación adecuada de los fenómenos financieros. Los ensayos parciales han proliferado después siendo abundantísimos como ha demostrado la copiosísima bibliografía que sobre estos ha compilado la American Economic Association¹⁶¹. Un tratamiento actual de los problemas financieros, orientado fundamentalmente en la perspectiva de la Teoría Fiscal, se encuentra en la obra de Sommers: *Public Finance and National Income* y son visibles, asimismo, las huellas de la nueva concepción, aunque preponderen muchas de las reflexiones de lo que podríamos llamar morfología fiscal, en el popular tratado de Ursula K. Hicks *Public Finance*.

Esta dirección no se limitó solamente a Inglaterra y Estados Unidos, sino que también manifestó su presencia dentro de la literatura alemana y fundamentalmente en la literatura sueca y en su política. Es más, con frecuencia se ha defendido la mayor originalidad de las obras encuadradas en esta última dirección respecto de la corriente expuesta. Sin embargo, el planteamiento metodológico de la teoría fiscal es el mismo y por tanto la orientación general no ofrece características suficientes para elevarla a categoría de tratamiento independiente del fenómeno financiero.

¹⁶¹ Vid. la bibliografía clasificada de WILBUR A. STEGER en *Readings... op. cit.* págs. 558 y ss.

9. LA HACIENDA FUNCIONAL

La subordinación de las leyes de comportamiento de la economía pública a la política económica y social había sido decretada ya por los cultivadores de la *Hacienda del Bienestar* y acentuada por la teoría fiscal. Pero cabía aún forzar más las cosas hasta eliminar las leyes últimas de equilibrio de la economía pública impuestas por razones de su desenvolvimiento interno y orientar la conducta conveniente del Estado por principios completamente distintos. Este afán de eliminar, en absoluto, todo el vestigio de la conducta tradicional e inspirar el equilibrio financiero por las finalidades de estabilizar la demanda efectiva, la renta y la ocupación puede considerarse como la directriz básica de lo que Lerner ha llamado *Hacienda funcional*.

La condena de la Hacienda clásica la realiza Lerner¹⁶² basándose en la implícita admisión en la misma de tres perjuicios que dañan gravemente la validez científica de la construcción: 1.º La resistencia a admitir que el crecimiento de la deuda carece de importancia en relación al logro del pleno empleo de los recursos productivos, perjuicio a su vez basado en dos grandes errores conceptuales: a) Considerar a la Nación como una empresa privada que puede caer en dificultades financieras al endeudarse (lo que Lerner llama la filosofía de Mr. Micawber) y b) Mirar a la deuda tan sólo en un puro sentido unilateral de débito del Estado y no de crédito del particular; 2.º El segundo gran perjuicio es el de pensar en los impuestos como medios de obtener dinero por otros procedimientos y el fin de la imposición no es otro que limitar y ordenar los gastos privados y 3.º El tercer perjuicio es similar al segundo: se cree que el fin de la deuda es obtener fondos para un Estado insolvente. Esto no es cierto; por el contrario, el objetivo de la deuda debe verse en la regulación del tipo de interés a través de la compra-venta de títulos.

Sentadas estas tres premisas, Lerner indica los seis medios de los cuales el Estado dispone para regular el nivel medio de la demanda de la sociedad: la imposición y el gasto, la concesión de préstamos y la emisión de deuda y, finalmente, la posible compra de bienes y servicios y su venta al público.

El corolario más importante de esta concepción es el de intentar edificar las proposiciones científico-financieras al margen total de las reglas tradicionales acuñadas por el clasicismo para delimitar el comportamiento óptimo de

¹⁶² *The Economics of Control* Ed. Macmillan, Nueva York, 1944 y asimismo *The Economics of Employment* Ed. Mac-Graw Hill Nueva York, 1951.

la Hacienda Pública. Todo el análisis financiero debe basarse exclusivamente en sus efectos sobre la renta y el nivel de empleo, no sobre el principio de suficiencia del sistema tributario, ni sobre la limitación del crecimiento de la deuda. Este temor al endeudamiento progresivo puede explicarse únicamente como el resultado de que los capitalistas individuales han erigido un concepto del Estado que es imagen propia y han inculcado esta mitología capitalista al resto de los miembros de la colectividad.

Postura tan radical no podía por menos de despertar bastantes críticas cuyo contenido no es fundamentalmente metodológico sino, por el contrario, discute la fundamentación empírica de las afirmaciones de Lerner intentando hallar la verdad en ellas contenidas. Es especialmente conocida la revisión realizada por Moulton¹⁶³ al postulado básico del que arranca toda la elaboración de la Hacienda funcional: la escasa importancia de la deuda pública como pasivo del Estado. A esta crítica se han asociado otros economistas que han intentado sistematizar las reglas aptas para guiar el comportamiento óptimo financiero revisando las acuñadas por el clasicismo que han venido guiando a la práctica fiscal hasta el presente.

10. CONCLUSIÓN

En conclusión, del estudio realizado en este capítulo se desprende una fundamentación de la actividad financiera, en base a la *Hacienda del Bienestar*, que implica un concepto del óptimo al que se subordina la organización fiscal. Las variaciones de contenido de las diversas proposiciones científico-financieras se informan en el modo en el cual ese óptimo se precisa y define. Esta prescripción metodológica para la elaboración de la ciencia de la Hacienda explica en primer lugar, el contenido de las proposiciones iniciales de la Hacienda del Bienestar, orientadas hacia un óptimo de producción y distribución del fondo de bienes. La peculiar presencia de esta última tarea del Estado, desconocida en los primeros escritores de la erudición clásica, explica un buen puñado de proposiciones científico-financieras que ya no se dirigirán, como en los escritos clásicos, exclusivamente a dar cuenta de la financiación de determinados servicios con el menor coste posible, sino que tratarán de alterar el proceso distributivo. La Hacienda de Pigou y Dalton como *Hacienda del Bienestar*, significa

¹⁶³ Vid. *La nueva Concepción de la Deuda Pública* versión castellana de J.L. SAMPEDRO, Ed. Revista de Occidente, Madrid 1947.

ante todo la presencia de una rama nueva en la actividad presupuestaria del Estado: la rama de la distribución equitativa de la renta, que precisa de medios idóneos, fundamentalmente de medidas impositivas, cuyas vertientes fueron las esencialmente atendidas por sus exposiciones. Como Musgrave ha señalado, el principio del sacrificio, en sus diversas interpretaciones, atiende, básicamente, al objetivo de la distribución, rama de especie diversa que la de servicios a la que, tradicionalmente, se consagró el contenido de la actividad financiera del mundo clásico.

Este mismo enfoque explica la aparición de la teoría fiscal que no es sino un ensayo de llevar el contenido de la acción presupuestaria una nueva rama además de la tradicional de servicios y la distributiva de la Hacienda del Bienestar: la rama de la estabilización de la vida económica, que exige indudablemente de medios financieros. Como se comprobará en el análisis del próximo capítulo, ésta ha sido la consecuencia metodológica inevitable a la que ha conducido este desarrollo de la teoría fiscal.

Sin embargo, esta última conclusión no puede llevar nunca a pensar que las ramas tradicionales de los servicios públicos desaparezcan, ni tampoco que las mismas deban subordinarse a los principios que sirven para explicar el comportamiento adecuado de la rama de estabilización. Es preciso admitir, la existencia de una multiplicidad presupuestaria con normas de conducta distintas, si quiere llevarse la orientación normativa, que ha presidido los mejores intentos de la elaboración de la Hacienda Pública de los países anglosajones, a sus últimas consecuencias. Justamente, como comprobaremos en el próximo capítulo tal es el intento de diversos ensayos recientes.

LECCIÓN 6.^a

EL ASPECTO POLÍTICO DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA Y SU TRATAMIENTO CIENTÍFICO

1. LA HACIENDA PÚBLICA COMO CIENCIA LÓGICO EXPERIMENTAL Y LA PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA

Hay un hecho curioso que sorprende a un economista al analizar las aportaciones de Pareto sobre el tratamiento científico de los problemas financieros. Su descollada personalidad en el campo del análisis económico obliga a perdonar la predisposición, siempre culpable en toda investigación científica, de atribuir el solitario pensador de Celigny, una profesión previa de principios económicos, al explicar el carácter de los fenómenos fiscales. Nada más inexacto, porque, en casi todas sus páginas, Pareto no ha ocultado la naturaleza del fenómeno financiero: su parentesco directo con el sociológico general y el intento de impulsar la labor de su fundamentación sistemática en este terreno.

Sin embargo, es lo cierto que esta invitación no es más que eso. Un estímulo –o mejor: un conjunto de ellos para que otros– investigadores cumpliesen con la tarea. Pareto no legó en sus obras más que referencias parciales, la más de las veces cáusticamente críticas, pero en las que, a pesar de este carácter, se contienen las bases para ensayar intentos positivos de afirmación científica.

Entre estas críticas y recomendaciones ha solido recogerse, con más profusión que cualquier otra, las contenidas en un célebre pasaje de la carta dirigida, al más fiel de sus seguidores, Sensini: «Hace Vd. muy bien en ocuparse de la Ciencia de la Hacienda. Es este un campo en el que todo está por hacer. La llaman Ciencia y ni siquiera es un arte... La dificultad principal

reside en que hay que construir totalmente un nuevo edificio. Poca o ninguna ayuda, para formular una teoría científica recibirá Vd. de los tratados de “ciencia de hacienda” hasta ahora publicados. Bajo este aspecto de teoría científica, lo mejor que se ha escrito vale muy poco más de cero... La Ciencia de la Hacienda hasta ahora no ha tenido de ciencia más que el nombre: ha sido simplemente el arte de adormecer a los bobalicones que desean servir el sustento a los dominadores de un país»¹, juicio categórico que fechado en abril de 1905 adquiere la dimensión de una crítica general a los escritos científico-financieros. Para llegar a una Ciencia de la Hacienda afirmará Pareto: «Que es preciso emprender la investigación por dos lados. Uno es el de la ciencia pura, otro es el de la síntesis, esto es, el estudio de los fenómenos concretos procurando descubrir sus uniformidades que ayudarán después a la ciencia pura»². En esta misma línea se hallan los consejos dirigidos a Griziotti, sobre el tratamiento comprado de impuestos patrimoniales y deuda pública: «Jamás me he encontrado ningún contribuyente que haga los cálculos de Ricardo u otros semejantes... Los hechos denuncian que la entidad metafísica llamada Estado impone a los contribuyentes todo aquello que puede y después gasta. Este hecho es contrario a la opinión de que tal entidad tenga «necesidades» y que establezcan tributos para satisfacerlas. O mejor dicho tales necesidades son infinitas y comprenden los deseos de la clase dominante... El problema que. Vd. estudia intenta comparar ciertos efectos de la deuda con los correspondientes efectos del impuesto. Pero para hacer esto es indispensable conocer estos efectos y esto no es posible sino llegamos a conocer de que forma el equilibrio económico –y aquí añadido: el equilibrio sociológico– se modifica por aquellas medidas. Y estos efectos habrán de ser conocidos a lo largo del tiempo... Pero la Ciencia de la Hacienda sabe muy poco de equilibrio económico y nada del sociológico, de aquí que al conocimiento de los efectos reales se le sustituya por presunciones de efectos imaginarios... Aquellos que dirigiéndose a mí pudieran decirme: muestre los efectos de tales medidas, les respondería que yo, al menos, tengo el mérito de Sócrates: reconocer mi ignorancia... El consejo que podría darse a todo aquel que quiera estudiar fenómenos financieros no sería otro que el de consagrarse al estudio del equilibrio económico y social... Camino no recomendable, desde el punto de vista de la conveniencia particular, porque se opone a los sabiondos de la Hacienda, sin llegar lo más mínimo al público, que no se preocupa, en absoluto de la verdad experimental, y que tan sólo

¹ Cfs. G. SENSINI: *Corrispondenza di Vilfredo Pareto* Padova, 1948, pág. 7.

² Vid. SENSINI: *op. cit.* pág. 7

desea tener argumento para justificar aquellos que postulan, sus pasiones, sus sentimientos o sus intereses. Yo puedo seguir el camino de la verdad experimental porque vivo en Celigny, lejos de los que gobiernan la Hacienda Pública, pero comprendo que los demás no puedan hacer lo mismo... Creo haber explicado los extremos referentes a mi posición científica en la Sociología, pero leyendo ciertas recensiones, que yo ya había previsto, compruebo que no me han entendido nada porque sin duda, escribo en una lengua que no conocen mis críticos»³.

Estos pasajes recogen claramente dos extremos básicos de la posición de Pareto frente a la ciencia de la Hacienda: su inconformidad con el tratamiento dado al fenómeno fiscal desde la perspectiva económica al objeto de lograr una ciencia lógico experimental y, por otra parte, la necesidad de buscar en otro campo distinto del económico –el sociológico general– el hallazgo de una teoría sistemática⁴. Resulta difícil entender el sentido de esta elaboración científica sin contar con el ambiente formado ya en Italia en semejante dirección que había de sistematizar e impulsar la obra de Pareto. Comencemos, en consecuencia, por el punto de partida, esto es, por los antecedentes de la posición de Pareto.

2. PRECEDENTES DE LA FUNDAMENTACIÓN SOCIOLÓGICA DE LA CIENCIA FINANCIERA ITALIANA (LORIA, PUVIANI, CONIGLIANI Y MURRAY)

En opinión de Fasiani⁵ son cuatro los representantes fundamentales de aquellas, que, en Italia, vieron al fenómeno económico financiero como un exponente simple del egoísmo de la lucha de clases intentando explicarle por esta oposición. Las clases dominantes, según este planteamiento, imponen una estructura del fenómeno financiero, en su propio beneficio, valiéndose de medios adecuados a la finalidad perseguida. Loria, Puviani, Conigliani y Murray son los cuatro representantes fundamentales que elaboran este planteamiento.

³ Cfs. *Sugli effetti dei prestiti e delle imposte e sulla Scienza delle finanze* (Lettere al prof. Griziotti) publicadas en *Revista di Diritto Finanziario e Scienza delle Fianze*, Septiembre-Diciembre, 1943.

⁴ La que debe tomar como problema la explicación de dos hechos financieros. Sus consecuencias económicas deben estudiarse por la ciencia pura. *Vid. infra* a este respecto el análisis de la posición de SENSINI.

⁵ Cfs. *Der Gegenwärtige... op. cit.* pags. 672 y ss.

La misión de Loria⁶, en el ensayo de perfilar la fundamentación política del fenómeno financiero, consistió en buscar una perspectiva adecuada a la función y papel desempeñados por la Hacienda en la actividad social. Su método fue el de materialismo histórico que, naturalmente, habría de llevarle a defender una posición en la cual la estructura económica de la sociedad determinase la estructura política. Cerrando esta relación la estructura política de la sociedad determinaría, a su vez, el perfil fiscal, al que habría de ajustarse la convivencia colectiva. La relación entre sistema económico, sistema político y sistema fiscal es rigurosamente la de causa a efecto y no la de mutua interdependencia; de este planteamiento no puede concluirse más que en la afirmación de que las fuerzas económicas de la sociedad dominarán el desarrollo histórico de los fenómenos fiscales. Es, aplicando este método de análisis como Loria intenta explicar el curso de los hechos a través de la historia y el paso de unas a otras formas de organización financiera.

La crítica que generalmente se ha hecho a este intento no es otra que la de participar de una metodología de tan dudosa validez como la del materialismo histórico. A pesar de tal defecto, es indudable que Loria contribuyó a situar, como centro de la atención de los investigadores científicos, la vital relación existente entre el sistema político de una sociedad y su sistema fiscal.

Sobre este pensamiento habría de trabajar Puviani reelaborando en 1903 una teoría más perfecta de la actividad financiera⁷. Más perfecta y más concreta, porque el fin de Puviani fue probar como todo el curso de la actividad financiera, se hallaba impregnado de variables políticas. Para situar estas en el proceso de su investigación, Puviani acude a acuñar un término «el de ilusión financiera». Define ésta como «una idea errónea de fenómenos debido a circunstancias de naturaleza diversa»⁸. Admite el concepto categorías especiales y así Puviani subraya la existencia de ilusiones políticas («los juicios políticos erróneos de la musa social»)⁹. Dentro de esta categoría se hallan incluidos «los errores de la masa en relación con determinados medios, aunque no todos, de que se sirven los entes políticos para el logro de sus fines, y en particular en relación con los ingresos y gastos públicos»¹⁰ tal es el concepto de ilusión financiera. El mismo juega un papel fundamental en el curso de la vida económica del Estado, por cuanto tiende a modificar el

⁶ Vid. para un tratamiento más detallado M. FASIANI: *Der Gegenwärtige ... op. cit.* págs. 673 y ss.

⁷ Cfs. *Teoría della illusione finanziaria* Palermo 1903.

⁸ Cfs. *op. cit.* pág. 7.

⁹ Vid. *op. cit.* pág. 7.

¹⁰ Cfs. *op. cit.* pág. 8.

comportamiento político de la sociedad y a influir el valor que el contribuyente atribuye a la economía pública.

El concepto general de ilusión financiera es después sistematizado por Puviani distinguiendo ocho tipos distintos de la misma. Examinemos estos brevemente.

La primera ilusión financiera se refiere a la ocultación de masas de riqueza recaudada por el Estado en relación con su distinto origen. Esta ocultación de masas de riqueza admite seis variedades diferentes: 1.^a La referente al empleo de las rentas, ventas y pignoraciones de la propiedad estatal. «En mayor o menor grado los particulares consideran que dichas propiedades pertenecen a tercera persona y se carga a la renta de esas tercera persona una parte de los gastos públicos que tendríamos que pagar nosotros»¹¹. Así es como no se piensa nunca en la equivalencia pública de las propiedades estatales y en el alivio que su presencia representa para disminuir la presión fiscal. Los gestores de la actividad financiera pueden manejar a su antojo estos fondos en los que hallan un medio idóneo para satisfacer sus necesidades; 2.^a La ocultación otras veces reviste la forma de engaño al contribuyente respecto del pago del impuesto. Caso concreto: el pago de la imposición indirecta¹² que, percutiendo sobre los precios, disfraza el contenido de la presión fiscal efectiva; 3.^a Las alteraciones en el valor del dinero son otra forma de ocultar manejos de fondos públicos¹³; 4.^a El contribuyente a veces no se da cuenta de la equivalencia entre el pago único de cierta suma y el pago vitalicio de unos intereses. Esta situación aconseja la emisión de deuda pública en vez de establecer impuestos extraordinarios¹⁴; 5.^a Otra forma de ocultación de fondos públicos consiste en mantener un confusionismo planificado de la deuda estatal,¹⁵ y 6.^a Asimismo se ocultan, o pueden ocultarse, fondos al generalizarse la creencia en la temporalidad de ciertos tributos para consentir su establecimiento¹⁶.

El segundo tipo de ilusión financiera reside en ocultar la cantidad, la estructura y la duración de los gastos e ingresos públicos al confeccionar el presupuesto. Situación extendida antes de que el Estado del Derecho no exigiese las formalidades que hoy, normalmente, acompañan al plan previo de

¹¹ *Op. cit.* págs. 39-40.

¹² *Op. cit.* pág. 43.

¹³ *Op. cit.* págs. 47 y ss.

¹⁴ *Op. cit.* págs. 52 y ss.

¹⁵ *Op. cit.* pág. 55.

¹⁶ *Op. cit.* págs. 67 y ss.

la Hacienda para un período de tiempo determinado. Pero situación aún persistente, a pesar de esta generalizada organización, como consecuencia de una serie de variables, contables, constitucionales relacionadas con la composición de los organismos encargados de aprobar el presupuesto, relacionadas con la función jurisdiccional financiera y con hechos de naturaleza social y económica que dan un matiz a la aprobación presupuestaria muy distinto al que parece desprenderse de los preceptos políticos, jurídicos y económicos que acuñaron el concepto clásico de presupuesto¹⁷.

El tercer tipo de ilusión financiera es aquel que depende de la conexión entre el impuesto y el momento de su percepción. El pago de los impuestos no se valora siempre por el contribuyente de la misma manera. Es mucho más elástico de lo que generalmente se supone. Depende de pequeños sucesos diarios, que representan a la hora del pago tanto, como el propio importe del gravamen. Por ello, el arte de la Hacienda se ha desarrollado buscando la elección del momento estratégico en el pago de los impuestos, para hacerles coincidir con el mejor desagrado posible: impuestos sobre las donaciones y transmisiones gratuitas de bienes, en los que el enriquecimiento del particular suministra una buena base para disminuir la presión efectiva del gravamen, impuesto sobre las transmisiones onerosas, basados en el sentimiento especial que produce la nueva riqueza en los primeros momento de su adquisición, algunos impuestos sobre el consumo, recaudados con mayor facilidad en base a la utilidad ejercida por la posesión de ciertos artículos¹⁸.

El cuarto tipo de ilusión se debe al sofisma creado, en las mentes individuales, al suponer que el pago tiene menor relieve e importancia cuando se realiza como consecuencia de la utilización de servicios públicos. Se recaudan así numerosas tasas y tributos: satisfacciones familiares constituyen un buen motivo de recaudación (bodas, bautizos) satisfacción de placeres frívolos (impuesto sobre casinos, teatros, periódicos, circos, cines, o sobre juegos), licencias que se exigen con motivo de iniciar una nueva profesión, impuesto sobre honores y condecoraciones, etc.¹⁹.

El quinto tipo de ilusión tiene su origen en el contraste entre un mal mayor evitable y el mal menor del impuesto: así, cuando el impuesto se

¹⁷ *Op. cit.* págs. 97 y ss. y 130 y ss.

¹⁸ *Op. cit.* págs. 134 y ss.

¹⁹ *Op. cit.* págs. 159 y ss.

maneja para evitar un grave mal social, aunque sea imaginario o cuando se condona con su pago un castigo corporal o un esfuerzo personal²⁰.

El sexto tipo de ilusiones se basa, en que un individuo sujeto a una presión de un dolor grave si caen males nuevos sobre él, le causarán un dolor menor, que si se hallase en un estado normal. Tal son, por ejemplo, los impuestos que gravan las transmisiones hereditarias: adiciones accesorias a un impuesto fundamental penas corporales unidas a impuestos accesorios,²¹ etc.

El tipo séptimo de ilusión financiera nace a causa de desglose de hechos desagradables distribuyéndolos, más regularmente, a lo largo del tiempo. También de esta situación puede aprovecharse el Fisco para establecer sucesivos tributos que serían mal soportados en caso de girarse acumulativamente²².

Finalmente, las ilusiones del octavo tipo se hallan relacionadas con la persona del contribuyente que calcula de manera errónea las consecuencias de un tributo, como, por ejemplo, el que recae sobre la propiedad territorial que originará realmente una disminución de su valor²³.

Basándose en esta estructura de ilusiones financieras, Puviani llega a la conclusión de que favorecen a las clases pudientes y perjudican a las pobres, dando una explicación completa del desarrollo de la actividad fiscal históricamente. Es importante el darse cuenta de que la ilusión, no es una consecuencia de un cálculo exacto del gobierno, sino el resultado de un proceso lento de transformación que se realiza para buscar la línea de menor resistencia en las percepciones públicas y como consecuencia derivada de las necesidades crecientes del Estado. Ahora bien, lo que es evidente es que la necesidad financiera sirve para explicar el nacimiento de todos los fenómenos tributarios y dar un encuadramiento sistemático al proceso fiscal.

No cabe duda que la tesis de Puviani se halla íntimamente relacionada con el pensamiento sociológico de Pareto, constituyendo un tratamiento inicial de muchos de los extremos que sistematizará en su posición sociológica. Por otra parte, tampoco cabe negar la vinculación de Puviani con Loria, en cuanto a la teoría de la ilusión se basó, finalmente, en la lucha

²⁰ *Op. cit.* págs. 183 y ss.

²¹ *Op. cit.* págs. 192 y ss.

²² *Op. cit.* págs. 211 y ss.

²³ *Op. cit.* págs. 224 y ss.

entre el capital productivo e improductivo que llevaba a distribuir desigual, e injustamente, la presión tributaria en la sociedad. Puede concluirse de aquí que, Puviani puso en una nueva plataforma a la tesis sociológica, iluminando los aspectos en los cuales el fenómeno político gobernaba el curso de los hechos financieros, facilitando, así el intento sistemático de Pareto y que, por otra parte, cayó en algunos defectos del materialismo histórico profesado por Loria al remitirse a éste para sustentar la administración de la ilusión financiera.

El tercer pensador que militó en la misma dirección política contribuyendo a generalizar este tratamiento de los fenómenos fiscales fue Conigliani²⁴. En Conigliani aparecen dos extremos fundamentales, que ya no abandonarán a todos aquellos que intentan arraigar políticamente el fenómeno financiero. El primero es el de criticar abiertamente la fundamentación económica de la actividad fiscal. De la prestación realizada por el Estado a la sociedad no participan, conforme creen los defensores de la fundamentación económica del fenómeno financiero todos los ciudadanos, sino más bien, unos cuantos en perjuicio de los demás que se aprovechan de la coacción política. La oposición de los intereses individuales hace, realmente imposible, el que el bienestar sea la meta de la actividad financiera. Esta oposición se resuelve mediante el mecanismo formal del poder que llega a ser así objeto fundamental de atención si quiere analizar realmente el curso de los recursos colectivos pues la presencia constante del factor político en el cálculo de la economía colectiva es tal, que se sobrepone y anula la ley económica del valor, utilizable, tan sólo, en la esfera individual. En conclusión «el fenómeno económico-fiscal es un fenómeno esencialmente político, resultante de la actividad de las fuerzas políticas, cuya naturaleza no es precisamente la libertad y el choque independiente de las tendencias individuales; la actividad económica individual tropieza justamente en el terreno fiscal con la oposición del poder político, que resta partes de la riqueza individual sin que tal minoración vaya necesariamente unida a la satisfacción de las necesidades del ciudadano, el impuesto no representa una carga por la contraprestación de los servicios y su único fundamento reside en la coacción política»²⁵. Es por tanto, evidente que los pensadores austríacos e italianos, que han reivindicado el terreno económico para construir en él la ciencia de la Hacienda han equivocado el

²⁴ Vid. *Le leggi scientifiche della finanze* publicado en *Saggi di Economia Politica e Scienza delle Finanze* Torino 1903, asimismo *L'indirizzo teorico della Scienza Finanziaria* publicado en *Giornale degli economisti* Agosto: 1894.

²⁵ Vid. *L'indirizzo...* op. cit. págs. 125-26.

camino. Evidentemente –afirma Conigliani– los gastos están dominados por la ley económica del valor, pero no así los ingresos públicos que obedecen a una ley exclusivamente política.

La crítica a esta posición ha partido de la afirmación últimamente realizada puesto que no puede comprenderse el hecho de que los principios de la teoría del valor puedan aplicarse a los gastos públicos y no a los ingresos. No es acertado este enfoque crítico, ya que Conigliani, se refiere a los beneficios derivados del gasto colectivo para los administradores fiscales, para las clases dominantes, a las que es evidente que puede aplicarse la distribución de los diversos gastos según sus preferencias. La valoración de los servicios públicos se realiza teniendo en cuenta las ventajas proporcionadas por los mismos a los administradores del gobierno, mientras que los ingresos responden a una ley política, que por ser los costes soportados por la colectividad se administrarán en función del poder que los gobernantes posean en la sociedad. Pero, aún admitiendo este enfoque de la actividad financiera, es lo cierto, que habrá también unas actividades políticas para seleccionar los gastos públicos, así como otro conjunto de motivaciones basarán la selección de los ingresos correspondientes. Las primeras son silenciadas por Conigliani y las segundas no son sistemáticamente tratadas en una teoría general.²⁶

El cuarto autor que contribuyó a sedimentar el tratamiento político de los fenómenos fiscales fue Murray²⁷. Ante el dilema de optar por una fundamentación política o económica de la actividad financiera, Murray se decide por analizar ambas alternativas examinando el proceder ideal del Estado, como si la satisfacción de las necesidades públicas se realizase por consideraciones políticas y a continuación analiza el proceso de satisfacción de las necesidades públicas como si estas respondiesen a principios económicos. Expuestos ambos comportamientos ideales Murray ensaya una síntesis de los resultados correspondientes.

En el tratamiento de la satisfacción de las necesidades públicas, siguiendo normas políticas, señala Murray una diferenciación entre el proceso de determinar cual sean las necesidades que responde a un conjunto de normas diferentes de las pertinentes a su satisfacción.

²⁶ Vid. una crítica más detallada en FASIANI: *Der gegenwärtige... op. cit.* II parte, págs. 81 y ss.

²⁷ Cfs. *Le nozioni dello Stato dei bisogni publica e dell'attività finanziaria* Roma 1913, asimismo *Principi fondamentali di Scienza pura delle finanze*. Florencia 1914.

La determinación de las necesidades públicas, desde un punto de vista político, está sujeta a seis condiciones: 1.^a Se declaran públicas las necesidades que representan las de la mayoría pública o la clase política dominante o bien una coalición de clases o grupos. Las posibles oposiciones a la selección de necesidades intentan frenarse siempre mediante una generalización del interés público en la satisfacción de las necesidades elegidas; 2.^a La naturaleza y el carácter de las clases dominantes determinan las necesidades públicas; 3.^a La influencia mutua entre las diversas clases condiciona, también la determinación de las necesidades; 4.^a Las necesidades sufren modificaciones según la sucesión de las clases sociales en el poder; 5.^a Se declaran públicas aquellas necesidades que encuentran menos resistencia y oposición y, a igualdad de esfuerzo, las que proporcionan mayor utilidad y 6.^a La distribución de las sumas de los gastos tiende a realizarse según la intensidad de los deseos de las clases políticas dominantes.

Sentadas estas normas, en lo que respecta a la determinación de la necesidad, Murray da dos más, respecto a la satisfacción: 1.^a El gravamen para atender a los costes de las necesidades de realiza en función de la resistencia de los particulares, con independencia de sus efectos económicos y 2.^a El gasto de la riqueza detraída por impuestos se distribuye en favor de las clases dominantes y de aquellas que apoyan a estas.

Desde el punto de vista económico, el fenómeno fiscal responde, asimismo, a unas normas, en lo que respecta a la determinación de las necesidades. Son las siguientes: 1.^a Selección de las necesidades íntimamente ligadas a la existencia del Estado; 2.^a Selección de las necesidades que los particulares satisfacerían en situación de monopolio, con costes superiores a los de la producción pública; 3.^a Selección de las necesidades en las cuales el Estado pueda atender mejor a la satisfacción de las mismas, por intensidad o extensión; 4.^a Mejor reparto de los costes de aquellos productos que tienden a satisfacer determinadas necesidades y 5.^a Menores costes que los privados.

Las normas a las que responde la satisfacción de las necesidades, desde un punto de vista económico, son las siguientes: 1.^a La elección del proceso de financiación de la producción pública no puede a priori, depende más bien, de una serie de circunstancias particulares; 2.^a Los críticos de selección de los impuestos dependen de sus efectos formales y materiales. En el aspecto formal se tienen en cuenta los costes de recaudación y, desde el punto de vista material, la adecuación del impuesto para repartir, de la forma económica, una carga tributaria dada; 3.^a Desde un punto de vista formal, deben preferirse los precios de cualquier naturaleza y los impuestos que empleen la determinación indirecta de la

base, en lugar de la directa, así como, el método de recaudación automático; 4.^a Desde el punto de vista material, se obtiene la óptima distribución cuando las cuotas fiscales tienen para cada contribuyente una cuota marginal idéntica Murray opina que la imposición sobre el consumo tiene ventajas a este respecto sobre la imposición sobre la renta²⁸ y 5.^a El gasto del importe, por parte de las corporaciones públicas debe proporcionar a la sociedad la utilidad máxima.

Con estas dos aproximaciones se llega a la conclusión de que, desde un punto de vista político, toda la actividad financiera se administra de acuerdo con el máximo bienestar de las clases políticamente dominantes, mientras que, desde el punto de vista económico, el equilibrio se logra como consecuencia del máximo de utilidad colectiva.

Es el intento de síntesis donde aparecen los principales defectos de la teoría de Murray, ya que opina que la tendencia política tiende a limitarse en la esfera real por la presencia de las fuerzas económicas «fundiéndose –afirma– ambas tendencias en un resultado uniforme»²⁹. Es difícil el concretar lo que este resultado uniforme sea de acuerdo con la exposición de Murray. Sin embargo, la misma posee virtud, frente a otras fundamentaciones políticas de la actividad financiera, de mostrar la relevancia de los fenómenos económicos, al mismo tiempo, que se señala la índole política de las decisiones fiscales. Esta doble presencia es indudablemente necesaria para basar, racionalmente, la actividad fiscal. El problema reside en saber como puede armonizarse esta doble línea argumental de tan diversa naturaleza.

3. EL SISTEMA SOCIOLOGICO DE PARETO: IDEAS BÁSICAS. LA SOCIOLOGÍA FINANCIERA DE PARETO. SENSINI Y BORGATTA

Las teorías anteriores tuvieron la virtud principal de destacar un aspecto del fenómeno financiero y ponerlo sobre el tapete de la investigación científica. Mostraron, que la perspectiva política de los fenómenos fiscales no sólo es susceptible de enunciación, sino de tratamiento científico y que su preponderancia en la vida real sobrepasa, a veces, al aspecto económico de la actividad financiera y se impone a éste. Abandonar, por tanto, el cariz político de los fenómenos fiscales equivalía a olvidar una parte vital de los mismos, capaz de explicar, coherentemente, el curso de los hechos. Sin embargo, estas exposiciones aún con

²⁸ *Principi... op. cit.* págs. 274 y ss.

²⁹ *Principi... op. cit.* pág. 297.

sentar la preocupación por sistematizar la vertiente política de los fenómenos financieros no deben en ningún caso, asimilarse al conjunto de teorías políticas nacidas de la obra de Pareto. Que esta diferenciación no es cosa sencilla la prueba el hecho de que, hacendista de la talla de Emil Sax³⁰, no acertaba a separar, con claridad, las teorías sociológicas de la actividad financiera, enunciadas por Borgatt y Sensini, de las que hasta aquí hemos expuestos. Y es que la diferencia no puede apreciarse, sino sobre la base del conocimiento profundo de la teoría sociológica paretiana, que constituye la cota divisoria de ambas exposiciones. En 1920 Borgatta manifestaba la principal inconformidad con los defensores de la fundamentación científica de la actividad financiera, basados en el aspecto político de la misma, y el grupo en el que estaba encuadrado. Afirmaba: «que las teorías políticas en general no han hecho más que transferir de una manera formal conceptos e hipótesis de la economía pura, aplicándolos mecánicamente, a la interpretación de hechos políticos. De una resultante del equilibrio político de una sociedad, tal como lo es una corporación pública pueda tener necesidades propias y realizar acciones lógicas, es un concepto bastante oscuro y de poca utilidad científica para determinar una regularidad general del fenómeno objetivo. Si así procedemos ignoraremos la regularidad de las acciones no lógicas que determinan esta resultante, y perderemos con ello la idea básica de que el Estado y, por tanto, el fenómeno fiscal no son otra cosa que un sistema de relaciones entre los distintos individuos agrupados»³¹. Tras esta crítica se esconde no sólo una inconformidad con los métodos de estudio del fenómeno político empleados hasta entonces, sino la profesión explícita de una posición científica diferente en el análisis de los fenómenos políticos. Se habla de inexistencia de necesidades, de acciones lógicas, de acciones no lógicas, términos todos ellos, netamente paretianos, pertenecientes a su teoría general sobre el hecho sociológico. La comprensión exacta de los mismos, así como de la posición de Borgatta y Sensini exige analizar, aunque sea brevemente, el contenido de estos términos.

No es fácil explicar las razones que llevaron a Pareto hacia el campo de la Sociología, Schumpeter³² ha formulado una tesis, corroborada por Fasiani³³ gran conocer del pensamiento paretiano, y que reside en partir de la amarga di-

³⁰ Cfs. *La teoría della valutazione...* op. cit. pág. 7.

³¹ Vid. *Lo studio scientifico dei fenomeni finanziari* publicado en *Giornale degli Economisti* Enero. 1920, pág. 11.

³² Cfs. *Diez Grandes Economistas* traducción española de F. ESTAPÉ, Ed. Bosch, Barcelona 1956, pág. 173.

³³ *Der gegenwärtige...* op. cit. pág. 673. Es conocido que incluso el propio PARETO justificó así su posición. En 1919, –en una conferencia pronunciada en Lausana– afirmaba: «Veía la realidad experimental y no llega a captarla. La doctrina aparecía insuficiente. ¿Dónde encontrar la explicación? No podía ser en otro campo que en el sociológico.

ferencia, reconocida por Pareto, existente entre el fenómeno económico, tal y como este se desarrolla en la sociedad en que vivimos, y al que tendría lugar en una sociedad hipotética, conforme a los principios inferidos de la teoría económica privada. Esta brecha entre realidad y teoría indujo a Pareto a observar la forma, en que otros fenómenos de naturaleza diversa a los considerados en el análisis económico, influyen sobre los actos humanos. Fue así como Pareto procedió a dividir las acciones humanas en los dos célebres grupos de acciones lógicas y acciones alógicas. La interpretación de estos términos ha sido extraordinariamente discutida por los glosadores del pensamiento paretiano pero puede concluirse de una lectura atenta de sus trabajos, y en particular de los múltiples ejemplos que cita en el *Tratado de Sociología* que las acciones lógicas son aquellas determinadas en razón de un objetivo o fin real que las hace comprensibles y explicables racionalmente («un acto puede intentar amoldar los medios a un fin mediante la observación de los hechos y con ayuda de la lógica») ³⁴ mientras que las acciones alógicas son las que no cabe explicar de ese modo por obedecer a sentimientos e impulsos sin sentido racional ni posibilidad de explicación lógica («la acomodación de medios afines se realiza en ellas por presencia de un núcleo de pensamientos que une ciertos actos con ciertos efectos») ³⁵. Esta diferenciación juega un papel capital en la Sociología de Pareto por cuanto las acciones alógicas han sido tradicionalmente despreciadas lo que ha llevado a ignorar la verdadera naturaleza de la realidad social. Sólo el descubrimiento de las uniformidades de las acciones alógicas puede consentir crear una ciencia social, ciencia de la cual la Hacienda Pública no es más que una de sus ramas. Este concepto de acciones alógicas lo enlaza Pareto con otros dos fundamentales: los residuos y las derivaciones. Ambos intentan explicar la raíz y desarrollo de las acciones alógicas. Los residuos constituyen el fundamento último de tales acciones pues no son sino impulsos constantes e invariables comunes a toda humanidad ³⁶. Se trata de listos primarios no susceptible de explicación alguna. Ahora bien, si los residuos originan gran parte de la motivación de la acción social no son, sin embargo, el único concepto capaz de agotar su contenido. Según Pareto el hombre siente respecto de su conducta la doble necesidad de explicar sus acciones y disimular sus sentimientos. De aquí que para explicarse su conducta el hombre dé razones lógicas hasta de sus acciones alógicas. Pero como lo alógico no puede ser explicado lógicamente, lo único que se logra por el intento explicativo es un sofisma, una explicación que no tiene más que una apariencia lógica. Tal es el

³⁴ Vid. *Manual de Economía Política* Ed. Ateneo, B.Aires, 1946, pág. 50.

³⁵ Vid. *Manuel... op. cit.* pág. 52.

³⁶ Vid. la exposición de su concepto y clases en *Trattato di Sociologia generale*. Florencia, 1916, párrafos 888 y ss.

concepto de derivaciones³⁷. Estos conceptos los completa Pareto con el de la circulación de las élites³⁸ cerrando su concepción sobre el fenómenos sociológico pues esta circulación explica el cambio social. La élite es, para Pareto, la minoría que logra, dentro de la estructura de la sociedad, encabezar y orientar a ésta... Situación que se disfruta adaptándose a los valores y actitudes predominantes, diferentes, como es natural para cada tipo y momento de la vida social. Así los cambios sociales no son sino cambios en la circulación de las élites.

Fue esta concepción la que el propio Pareto ensayó para explicar científicamente los fenómenos financieros, ya desde 1911³⁹. En un principio, las consecuencias extraídas de este nuevo método de análisis fueron fundamentalmente críticas y residieron en atacar las distintas teorías económicas que reclaman la racional satisfacción de las necesidades públicas, conforme a los principios del cálculo utilitario. En el sentir de Pareto, tales teorías son tan sólo derivaciones, quizá muy útiles para la clase dirigente, pero inapropiadas, en absoluto, para poder construir, con su ayuda, una ciencia lógico-experimental de los fenómenos financieros.

Por el contrario a lo informado en tales exposiciones, la observación de la realidad fiscal muestra, la indudable tendencia, de utilizarse el poder político para asegurar la ventaja del grupo que lo controla. Esta situación condiciona el curso del fenómeno fiscal. Siendo esto así, si queremos darnos cuenta de como se desarrollan los hechos financieros, será indispensable prescindir, en primer lugar, del conjunto de derivaciones elaboradas hasta hoy por los hacendistas, tratando, en segundo término, de hallar lo realmente sustantivo del fenómeno financiero, a raíz de su consideración como acción alógica.

Gino Borgatta había ya llamado la atención, desde sus primeros escritos⁴⁰, sobre este carácter alógico de los fenómenos fiscales. El carácter alógico se deduce, según Borgatta, de un hecho claro: «Los fenómenos económicos fiscales tienen su origen en dos clases de personas: 1.º En grupos de individuos que poseen interés directo y personal en aquellas medidas que afectan a los fines económicos egoístas que se han propuesto y 2.º En individuos que desconocen «a priori» el fin objetivo y los efectos objetivos que tendrán las medidas que han tomado. Estos últimos, probablemente la mayoría de los llamados ciudadanos

³⁷ Vid. sobre las mismas *Trattato... op. cit.* párrafos 1411 y ss.

³⁸ Vid. sobre su concepto *Trattato... op. cit.* paragrafos: 2115 y ss.

³⁹ En su artículo: «Rentiers et speculateurs» publicado en: *L'Indépendance*, I-V-1911.

⁴⁰ Vid. *Le azione pesudoeconomiche* trabajo publicado en *Rivista Italiana di Sociologia* Mayo-Agosto, 1912.

«de buena fe», se prestan como electores y como elegidos para servir inconscientemente a los fines del primer grupo. Es por tanto inútil buscar en la economía la teoría de los hechos fiscales. Esta está encuadrada en la sociología»⁴¹. La teoría de la Hacienda Pública debo ofrecer las leyes generales, con arreglo a las que se ejecuta el fenómeno de la absorción de rentas privadas y gastos públicos subsiguientes, de acuerdo con la realidad social dominante.

Sobre la necesidad de esta misma aproximación a los fenómenos fiscales volvió a insistir Sensini poco tiempo después. Aprovechando la publicación del «Curso» de Einaudi⁴², y con motivo del homenaje a Tullio Martello⁴³, Sensini subrayaba la existencia de motivos aparentes o subjetivos y reales u objetivos, en cualquier medida financiera, conceptos muy próximos a los de acción lógica y alógica de su maestro, Pareto, para concluir «que los fenómenos financieros se hallan íntimamente unidos con el fenómeno político así como con los sentimientos, tendencias y características generales de la élite política dominante en cada momento»⁴⁴. Las circunstancias mencionadas no ejercen la misma influencia sobre toda clase de fenómenos financieros sino que esta varía en función de la estructura social y de la índole de las instituciones financieras, pero en conjunto puede concluirse que los fenómenos financieros aparecen, atendiendo a sus principales características, como fenómenos no lógicos relacionados directamente con hechos políticos a los que hay que tener mucho cuidado en no tratar desde un punto de vista lógico racional, tal como lo han hecho los autores que pretenden fundamentar la actividad financiera sobre las bases del cálculo utilitario.

Estas iniciales enunciaciones de Borgatta y de Sensini, fieles a la línea argumental esbozada ya por Pareto, no eran, por el momento, como ellos mismos se cuidaron de puntualizar, más que una nueva forma de enfocar el problema financiero de una sociedad. No una nueva teoría.

Un paso en esta última dirección fue dado por Gino Borgatta en un trabajo⁴⁵ que pareció anunciar la sistematización definitiva de la teoría sociológica de la Hacienda. Arrancando de una crítica a las teorías económicas y políticas

⁴¹ Cfs. *La azioni...* op. cit. pág. 22.

⁴² Cfs. *Lo studio scientifico dei fenomeni finanziari* publicado en *Rivista italiana di Sociologia* (duadecimo I) 1917.

⁴³ Vid. *Prime linee di finanza teorica* en *Scritti vari in onore di Tullio Martello* Bari 1917, pág. 265 y ss.

⁴⁴ Vid. *Prime...* op. cit. pág. 312.

⁴⁵ *Lo studio scientifico dei fenomeni finanziari* publicado en *Giornale degli Economisti* Enero-Marzo, 1920.

dominantes, Borgatta expone a continuación las líneas a las que debe responder una elaboración sociológica del fenómeno financiero.

Varios son los elementos fundamentales que la misma ha de tener siempre presente: 1.º Las condiciones que determinan la forma de toda sociedad. En el sentir de Borgatta, y participando de la opinión ya sentada por Pareto a este respecto, pueden clasificarse en tres grandes grupos las causas influyentes sobre la forma de la sociedad: a) causas que podemos denominar naturales, (suelo, clima, fauna, circunstancias geográficas, etc.) que influyen de manera decisiva sobre el carácter de la sociedad, b) lo que podemos denominar elementos externos de la sociedad presente, ya por razón de espacio (efectos de otras sociedades sobre la que se analiza) ya por razón del tiempo (efectos de la historia anterior de la sociedad sobre su estructura y forma presente), tales elementos influyen decisivamente sobre la vida financiera pues, por una parte se heredan en la sociedad mitos, derivaciones financieras decisivas y, por otra, se transmiten de comunidad política a comunidad política, tipos y formas de organización de la convivencia fiscal, c) los elementos internos son el tercer factor que influye sobre la forma de la sociedad (raza, forma de pensar, situación de la Ciencia, intereses generales, etc.). Estos elementos tienen una influencia decisiva sobre la índole de las acciones financieras de cada país, condicionando el curso de los hechos fiscales.

2.º Las condiciones que determinan el equilibrio sociológico y el contenido del beneficio social. En opinión de Borgatta el fenómeno fiscal ejerce, mediante actos alógicos, una gran influencia sobre la riqueza colectiva e individual. Desplaza la riqueza de unas clases sociales a otras, teniendo profundas consecuencias de carácter económico. Estas se manifiestan en la variación del poder económico ocasionado por los desplazamientos de riqueza operados a través del mecanismo financiero, así como sobre la demanda colectiva y la composición de ésta. La actividad económica es modificada por actos distintos a los lógico-económicos, siendo preciso acudir al estudio de las leyes del equilibrio sociológico, para poder estimar el grado en el cual estas actividades han determinado una variación en la situación económica del país y una distribución del beneficio social.

3.º El carácter económico y social de la clase dirigente y sus relaciones con el resto de la sociedad. Los tipos concretos de las instituciones y fenómenos fiscales están relacionados, esencialmente, con dos condiciones distintas: a) la naturaleza de la jerarquía social y del carácter, en particular del carácter económico, de las clases gobernantes y gobernadas, b) la situación concreta de

la vida económica en que se presenta la primera circunstancia. Explica así Borgatta como determinadas instituciones financieras resultan oportunas y posibles en función de esas dos variables. Respecto del carácter económico de la jerarquía social, Borgatta se extiende en la exposición de un análisis al que Pareto ya se había referido y que reside en una fructífera agrupación de las clases dominantes en los grupos heterogéneos: la de los especuladores y la de los rentistas que obedecen a líneas generales de la psicología económica y social. El carácter básico que los diferencia es la variabilidad o la invariabilidad y lentitud en los movimientos de acomodación de su renta de acuerdo con las variaciones del equilibrio. Los especuladores se amoldan con facilidad a cualquier circunstancia, aprovechándose de ella en su propio beneficio, los rentistas raras veces tienen iniciativa actuando como fuerzas de resistencia y compensación. El fenómeno fiscal discrimina de una manera poderosa a ambos grupos, ya que el primero es siempre capaz de aprovecharse de las ventajas que éste ofrece, en su exclusivo beneficio, mientras que no ocurre lo mismo con el grupo segundo.

4.º El tipo de vida económica de una sociedad y sus relaciones con las clases gobernantes. Indudablemente, los fenómenos fiscales están en íntima relación con la estructura económica de la sociedad. No se puede prescindir por ningún gobernante de la índole de la economía en la que opera. Por esta razón se trata casi siempre de administrar con los menores costes posibles la vida financiera del Estado, pero, no en consideración al cálculo económico racional, sino atendiendo a la presión y los sacrificios que han de imponerse a las masas gobernadas por las cargas fiscales. Tienen, a este respecto, también importancia las variaciones dinámicas que permiten lograr situaciones del Fisco a costa del curso de la vida económica (crecimiento de la renta racional que permite ampliar los gastos del Estado manteniendo igual presión financiera; un aumento de la renta medida por habitante permite reducir la carga relativa que los impuestos representan a la misma). La propia naturaleza del proceso de desarrollo de la renta nacional determina la índole de los fenómenos fiscales, pues este crecimiento tiene lugar con arreglo al desarrollo cíclico y las fases de éste sitúan en forma distinta a los grupos de especuladores y rentistas, repartiendo de manera diferente en función de lo examinado, el mecanismo financiero los papeles de la situación económica. Hay aquí una reacción de fenómenos económicos sobre los sociales y de éstos sobre los económicos.

5.º El último elemento mencionado por Borgatta, es la situación que los fenómenos económicos fiscales y su regularidad sociológica ocupan en la vida económica de la sociedad, situación que está fundamentalmente influida por las

razones examinadas en relación con el punto anterior, dada la estrecha vinculación que, con el desarrollo general de la vida económica, tanto a largo plazo como cíclico, se encuentra la posición de las diversas clases sociales.

Tras este análisis, Borgatta concluye⁴⁶ que sólo atendiendo a las variables mencionadas, pueden analizarse los fenómenos económicos fiscales, su comportamiento y sus efectos.

Esta exposición teórica no ha sufrido, en síntesis, variación fundamental subsiguiente, a pesar de haberse continuado elaborando sus principios en diversos escritos. La crítica fundamental a la misma se encuentra en la exposición de Einaudi⁴⁷ quien ha afirmado una y otra vez que la teoría política no ha reparado en el punto de vista esencial para enfocar científicamente la actividad financiera. Los errores en el juicio sobre las actividades públicas, los gastos inútiles realizados en beneficio exclusivo de las clases dirigentes, constituyen el aspecto exterior del problema, aunque no deje de reconocerse que sea una faceta interesante. Sin embargo, el núcleo esencial se halla constituido por los gastos públicos de verdadera utilidad para la comunidad y de imprescindible presencia para el funcionamiento del mecanismo económico y social. La adjudicación de una parte de la renta por el cumplimiento de tales fines públicos, esto es, el pago de los impuestos, representa una operación económica productiva que tiene su origen en la gestión de la misma índole prestada por el Estado. Esta crítica ha sido contestada por Borgatta⁴⁸ quien comienza por no negar su contenido. Sin duda, gran parte de los servicios públicos poseen utilidad general, pero una cosa es el que esto sea así y otra que la actividad completa de la Hacienda Pública deba su origen a actos lógicos. Que un acto sea de naturaleza económica no quiere decir que se desarrolle por leyes de la misma clase. El razonamiento económico, en el campo de la Hacienda Pública –afirma Borgatta– descansa sobre tres hipótesis: 1.º Existencia de ciertas necesidades por los individuos; 2.º Medios u obstáculos que habrán de alcanzarse o vencerse para su satisfacción y 3.º Coincidencia aproximada entre los fines subjetivos y los resultados concretos de los actos individuales que aspiran a satisfacer sus necesidades de acuerdo con el principio del mínimo medio. Entre la segunda y la tercera premisa aparece el factor político que perturba el simple cálculo propuesto por los autores que buscan en el aspecto económico la ci-

⁴⁶ *Lo studio... op. cit.* pág. 99.

⁴⁷ *Osservazioni critica... op. cit.* págs. 199 y ss.

⁴⁸ *Vid. Contributi critici alla finanza teórica* publicado en *Giornale degli Economisti* Agosto 1920, págs.321 y ss.

mentación científica de la actividad financiera. Las causas y condiciones que determinan el curso de los hechos fiscales son distintas de las tres enunciadas. Esta réplica contiene una buena parte de razón, pero, con todo, no alcanza a resolver los inconvenientes en que incurre la interpretación sociológica del fenómeno financiero. A pesar de la reelaboración constante a que Borgatta ha sometido a esta perspectiva revelada por Pareto, debe afirmarse que hasta la fecha no ha logrado formularse por este camino un desarrollo exacto de la Hacienda Pública. La teoría ha sido más bien destructiva o limitadora de las teorías económicas de la Hacienda sin ofrecer, desgraciadamente, algo de naturaleza más positiva que las agudas observaciones de Sensini o Borgatta para llegar a la construcción de un nuevo modelo conceptual. De otro defecto, no menor, adolece también dicha teoría y es la de haberse basado en una sola concepción sociológica –la paretiana– cuyas limitaciones son evidentes, sin intentar desarrollar otros análisis con distintos métodos de investigación sociológica.

Por todo ello debe concluirse que la interpretación sociológica de los fenómenos financieros ha venido a resaltar una característica, quizá demasiado pospuesta por los economistas de la actividad fiscal. Y este ensayo, es forzoso confesarlo, no debe quedar sin fruto a la hora de reelaborar una concepción teórica de la actividad financiera. La gran tarea de la circunstancia actual reside, precisamente, en lograr esta integración, sin que la misma suponga el profesar un eclecticismo estéril.

4. LA TEORÍA FINANCIERA PURA DE SENSINI Y BORGATTA

Del tronco común de Pareto no solo arrancó la formulación explícita de su teoría sociológica sino asimismo una expresión diferente de los métodos de análisis de los afectos de la imposición. Conforme se ha indicado en el capítulo anterior, fue ya idea de Barone el utilizar el método del equilibrio general walrasiano para inferir las consecuencias del establecimiento de cualquier gravamen o de la elevación de los existentes. Pero es lo cierto, que, a pesar de esta consideración, no se había efectuado aprovechamiento alguno de carácter fiscal del sistema general de equilibrio hasta que volvió sobre este extremo Sensini. En su opinión, una ciencia financiera rectamente entendida consta de dos partes claramente diferenciadas. La primera es la de explicar la aparición de las diversas clases de impuestos, así como los distintos cargos públicos realizados, durante un ejercicio, por una economía colectiva. Ingresos y gastos apa-

recen aquí como incógnitas del problema y la misión de la ciencia financiera ha de residir en exponer las causas científicas que determinan su valor. Ya hemos visto como, concretamente, Sensini pensaba que esta labor ha de realizarse por la ciencia sociológica, pues en ella, tan solo, la que puede dar explicación de las circunstancias que afectan a las oscilaciones de los ingresos y gastos públicos. Pero, por otra parte, resulta que, en una determinada colectividad, los ingresos y gastos del Estado se ofrecen como datos de hecho, con consecuencias evidentes sobre el nivel de la actividad económica. Resulta ser así el sector financiero un elemento sustantivo del equilibrio, puesto que la realidad de los gastos y el establecimiento de los impuestos perturban el equilibrio logrado. Es forzoso por ello «investigar a los puntos en los que se ha logrado el equilibrio inicial, así como las oscilaciones sufridas por el sistema económico, tras la actuación de la variable financiera para alcanzar una nueva situación de equilibrio. Todas estas investigaciones, así como la función de los numerosos problemas parciales que tal circunstancia presenta corresponden a una Ciencia abstracta muy parecida a la Teoría Económica pura, en realidad una variedad más general de la misma por cuya razón proponemos la denominación de teoría financiera pura»⁴⁹. Por lo tanto, la ciencia financiera general se integra por la fusión de dos ramas: la teoría financiera sociológica o sintética a la que corresponde explicar las causas que determinan el valor de ingresos y gastos y la enunciada teoría pura que estudia sus consecuencias sobre el equilibrio económico.

Para abordar los problemas de la teoría financiera pura, Sensini se propone aplicar el método del equilibrio general. En primer término, el impuesto altera la situación de equilibrio en función de su naturaleza. Suponiendo que se trate de un impuesto sobre la fabricación de un artículo determinado las ecuaciones correspondientes a los costes de producción de las empresas deberá modificarse, así como los rendimientos de los capitales, las cantidades vendidas de mercancías, los rendimientos del proceso de producción, etc. Es importante subrayar, señala Sensini, que en ningún caso pueden aislarse los efectos del impuesto considerando una sola mercancía, la afectada por el gravamen, lo que simplificaría, sin duda, la solución del problema de los nuevos costes, siendo preciso considerar simultáneamente con estas relaciones, todos los restantes grupos de ecuaciones que determinan, el equili-

⁴⁹ *Vid. Lo studio... op. cit.* pág. 90.

brio económico, formando un nuevo sistema general económico financiero que sustituya al primitivo.

Si en vez de suponer un gravamen sobre la producción se supone un impuesto directo sobre la renta la circunstancia sería la misma, respecto de la generalidad de los efectos del gravamen, ya que habrían de modificarse el conjunto de ecuaciones que determinan el equilibrio económico.

Este planteamiento, concluye Sensini, «indica la forma en que nosotros concebimos la teoría pura de la Ciencia Financiera, única que creemos capaz de conducir a una solución general del problema de los efectos económicos, desde un punto de vista estático»⁵⁰. En este escrito Sensini manifestaba ya las dificultades de la aplicación del método revelaría en un futuro y que residían tanto en la complejidad matemática del planteamiento, como en la posible fertilidad de los resultados.

Años más tarde, Sensini llegaría a formular algunas consecuencias más concreta en su estudio publicado en 1930 en el *Giornale degli Economisti*⁵¹ aunque, sea forzoso confesar que los resultados del análisis estaban todavía muy distantes de las hipótesis reales y que complicar más las mismas, para acomodarlas a la vida económica, sería muy difícil, si quería seguirse utilizando la misma generalidad en el planteamiento y solución de los problemas presentados. En esta conclusión pesimista del razonamiento de Sensini la que recogía el clásico libro sobre la traslación e incidencia de los impuestos de Blak⁵² cuando, refiriéndose a los resultados de la investigación de Sensini, afirmaba que, uniendo las hipótesis limitadoras de su estudio con las conclusiones de éste, no se podía afirmar, ciertamente, que la teoría pura de la Hacienda hubiese llegado a conclusiones definitivas sobre los efectos de la imposición. Esta circunstancia explica la intensiva utilización del equilibrio económico parcial como técnica de análisis en este campo. Sin embargo, no cabía dudar sobre el mayor rigor del método del equilibrio general, pese a sus indudables dificultades. El desarrollo moderno de la teoría de la traslación e incidencia de los impuestos ha revelado las limitaciones del análisis del equilibrio parcial reduciendo, aún más las conclusiones teóricas sobre las consecuencias económicas de la imposición⁵³ y revitalizando el valor instru-

⁵⁰ Vid. *Prime linee...* op. cit. pág. 289.

⁵¹ «Le equazione dell'equilibrio economico nell'ipotesi di sottrazioni di ricchezza operata del Governo su determinati individui della collettività».

⁵² *The incidence of...* op. cit. pág. 126.

⁵³ Vid. *Public Finance* por LOWELL HARRIS en *Survey of Contemporary Economics* vol. II, Ed. R. Irvin, 1952, págs. 262, y ss.

mental del método propuesto por Sensini como correcto. Los desarrollos operativos que se han realizado en años recientes del análisis de interdependencia general abren hoy una posibilidad a la fertilidad de este método, que no tenía hace diez años y es de esperar que la Ciencia Financiera disponga dentro de unos años de un estudio de las consecuencias de los impuestos operando sobre la vertiente del equilibrio económico general que proponía la teoría pura de Sensini.

En otro camino diferente intentó hallar Borgatta⁵⁴ la teoría de los efectos económicos de la imposición. Según su parecer, la investigación de los efectos económicos inmediatos por la literatura financiera no suele agotar todas las consecuencias reales que sobre la economía de tráfico ejerce un gravamen. Esta investigación debería completarse con el análisis de las traslaciones patrimoniales que las medidas financieras producen, dentro de las diversas clases sociales, y dentro de una determinada situación económica sociológica. Este estudio, afirma Borgatta, habrá de partir de dos hipótesis principales: la primera, la de que todo gravamen tiene unos efectos económicos inmediatos que pueden analizarse con la técnica corriente del equilibrio general, pero, en segundo lugar, ha de admitirse, la existencia de unas consecuencias, no solamente económicas, sino sociales creadas por las medidas financieras. Estos dos problemas han de ser claramente separados. Borgatta aconseja concretarse, para el primero de ellos, en el estudio de las relaciones mutuas entre las variables económicas que determinan el equilibrio general. El problema se soluciona hallando los nuevos valores que, teniendo en cuenta las modificaciones realizadas por el impuesto, satisfagan para los restantes factores las condiciones de equilibrio. Es permisible el realizar investigaciones intermedias incluso bajo hipótesis más simplificadas, suponiendo, por ejemplo, una modificación parcial para descomponer un problema muy complejo. Pero nunca deberá olvidarse que estas aproximaciones no representan otra cosa que intentos para precisar las circunstancias del equilibrio económico definitivo. Tan pronto como todos los sujetos conocen las nuevas condiciones y pueden tenerlas en cuenta en sus cálculos económicos se alcanza tal situación. Por lo mismo, la primera fase del análisis, reservado a la investigación puramente económica solo puede determinar las modificaciones pasajeras y parciales producidas por el impuesto. Pero la situación de equilibrio definitiva exige tener en cuenta los reajustes económicos que el gravamen ocasiona: nuevos gastos públicos, variación de

⁵⁴ *Vid. Lo studio... op. cit.* pág. 100.

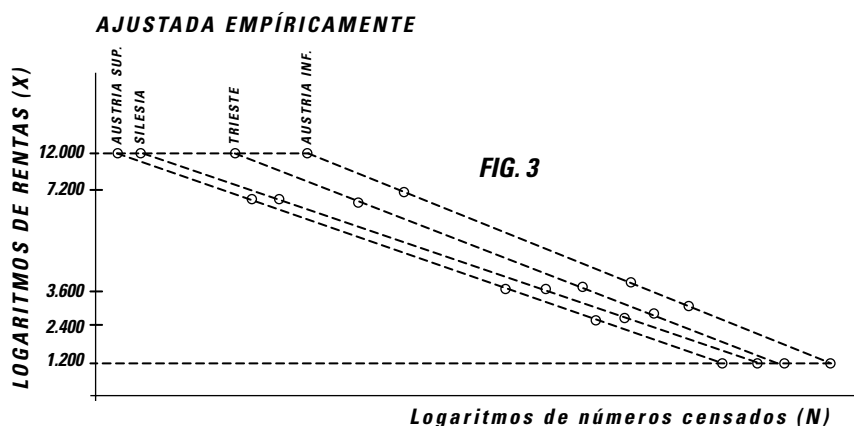
los grupos políticos ante los nuevos impuestos, consecuencias todas regidas por las características peculiares del fenómeno sociológico según ya se ha expuesto. Por todo ello debo concluirse que un análisis general de la imposición no será completo en tanto no se añada, al análisis de las perturbaciones que sobre el equilibrio estático introduce el impuesto, las circunstancias sociológicas que condicionan la nueva situación de equilibrio general, económico y social, que se alcanza merced a la alteración de los impuestos y a la realización de los gastos.

Es fácil colegir que si la posición de Sensini no ha sido completada por la dificultad enorme que supone el inferir las consecuencias económicas de un impuesto de acuerdo con las teorías del equilibrio general, el programa de Borgatta resulte, desde esta perspectiva mucho más desalentador para la Ciencia de la Hacienda ya que para resolver el espinoso problema de los efectos de los impuestos sobre el equilibrio sociológico se necesitan ayudas que, solo en parte, cabe exigir a los cultivadores de la ciencia financiera y que dependen en gran medida del desarrollo general de la sociología.

5. LA LEY PARETIANA DE DISTRIBUCIÓN PERSONAL DE LA RENTA Y SU UTILIZACIÓN FINANCIERA POR BARONE Y CROSARA

Otras importantes consecuencias para el tratamiento de los problemas financieros se desprendieron de una de las más conocidas proposiciones paretianas: la ley de distribución de la renta. La intensiva utilización de ésta por los tratados de ciencia económica, por el análisis estadístico y por la política fiscal, han generalizado la proposición del gran economista italiano sobre la distribución de las rentas bajo la genérica denominación de «ley de Pareto». Como es bien sabido Pareto llegó la expresión matemática a la que se ajustaba la distribución de las rentas de los distintos países mediante un argumento empírico⁵⁵. Analizando los escasos datos disponibles hasta aquel entonces partió de una relación funcional sencilla, la que, con pequeñas desviaciones, describía la distribución personal de la renta. La ecuación es: $\log N = \log A - \log x$

⁵⁵ Vid. *Cours d'Economie Politique*, Ed. V. Giard, París, pág. 350.



En la cual N es el número de los individuos censados que tienen una renta igual o superior a x , A y α son constantes determinadas en virtud de los datos disponibles. La relación funcional expresada responde a la ecuación de una renta siendo su coeficiente angular α . El valor de éste, para la mayor parte de los países oscila en torno a 1,5 que mide la distribución de la renta. De aquí se desprende que la curva que nos expresa la distribución de la renta varía muy poco, en el tiempo y en el espacio, lo que en último caso nos lleva a la afirmación de que la distribución rentística deriva de las condiciones naturales humanas y de la distribución de éstas dentro de la sociedad.

Pareto no extrajo de su «ley» consecuencia financieras. Esta tarea quedó reservada a otros autores.

Quien primero intentó dar un contenido financiero a la ley de Pareto fue Barone⁵⁶. Basándose en las afirmaciones enunciadas por Pareto, Barone llegaba a la conclusión de que «las variaciones dinámicas ocurridas en la distribución de la renta se hallan íntimamente relacionadas con las variaciones de la renta media. Esto es: 1.º Al crecer la renta media, es decir, al crecer más rápidamente la renta total que la población la curva de la distribución de la renta presenta una convergencia menor y 2.º Una convergencia menor de la curva de la distribución de la renta no se puede dar sino acontece que la renta total crezca más rápidamente que la población; es decir, sino crece la renta media. En

⁵⁶ Vid. *Studi di Economia Finanziaria* publicados en *Giornale degli economisti*, Abril, Mayo, Junio y Julio 1912, recogidos en el volumen III de *Le opere economiche* Bolonia, 1937, Vid. asimismo sus *Principios de Economía Política* versión española de J. VERGARA, Ed. «Revista de Derecho Privado», Madrid 1942.

otros términos, solo gracias a un desarrollo de la renta media, es decir, solo gracias a un crecimiento de la renta total más rápido que el de la población puede conseguirse, establemente, la ascensión de un cierto número de individuos de rentas más bajas a rentas más altas»⁵⁷. De estas afirmaciones, Barone extrajo un criterio objetivo para la distribución formal de la carga tributaria. Examinando los principios existentes sobre la misma puede concluirse en su arbitrariedad de aquí que, interese hallar una base que permita distribuir la carga fiscal con cierto apoyo científico-económico. Barone elige como base la siguiente regla basada en el concepto de renta media: «En el reparto de la carga tributaria ha de preferirse aquel sistema que dada una cantidad total que deba de traerse de la sociedad, lo consiga de tal forma que se planteen los menores obstáculos al desarrollo de la renta media»⁵⁸. Bajo este postulado, Barone revisa dos distintos tipos de impuestos y su conformidad con la expansión de la renta media.

En otro sentido diferente Crosara⁵⁹ ha aprovechado también la ley de distribución de la renta de Pareto. La representación gráfica anteriormente realizada de la ley de Pareto nos ofrece distintas rectas que expresan una misma distribución relativa partiendo de volúmenes absolutos de renta diferente. Dada la renta disponible y su reparto, para un ejercicio determinado dentro de la sociedad individualizaremos la circunstancia a la que responde la estructura distributiva acondicionado especial y temporalmente. El juicio valorativo de la sociedad debe decidir si el volumen y distribución de la renta son considerados convenientes. Para el primero existirá una política de expansión de la renta, para el segundo una política distributiva. En este último problema se encuadra el grueso de los problemas fundamentales de la política fiscal, pues estos afectan, esencialmente, a la justicia distributiva. Porque no es otra cosa la naturaleza de la elección del criterio para juzgar el reparto de la carga tributaria. Crosara propone, como base para su hallazgo, lo que él llama rentista indiferente que debe individualizarse por la percepción de aquellos ingresos que cubran el mínimo vital. Es a éste, al que la justicia distributiva de la imposición, debe dejarle en la misma situación relativa y un sistema tributario basado en variar, mediante reajustes de los diversos gravámenes, la renta a la que responde la distribución de los ingresos

⁵⁷ *Principios... op. cit.* pág. 262.

⁵⁸ *La opere...* vol. III, pág. 160.

⁵⁹ *Vid. Teoria descrittiva della ripartizione della ricchezza* Ed. Macú, 1945, *De tributis oeconomicae teoriae nova specimen* Ed. Studium, Perugia, 1945, *Il concetto di reddito indifferente*, Ed. Gregoriana, Padova 1949.

no debe afectar en lo más mínimo a la renta indiferente, ya que según Crosara⁶⁰, el respeto a la misma «permite alcanzar dos condiciones esenciales para la concordia social basada sobre la justicia: 1.º Conservación perfecta de la proporción entre las rentas preexistentes al establecimiento de los impuestos de tal forma que para cada individuo cuya renta era media proporcional entre las rentas de otros dos rentistas antes del establecimiento del impuesto, continúe siendo media proporcional entre las rentas de los mismos rentistas después del establecimiento del gravamen y 2.º Exención de la renta mínima de subsistencia»⁶¹. Con arreglo a este principio, Crosara ha ilustrado los métodos impositivos que permitirán alcanzar con más justeza el sostenimiento de la proposición enunciada.

Estos ensayos deben enfocarse como intentos de fundamentar aspectos básicos de la acción financiera en criterios de política fiscal. Por lo tanto, los mismos suponen la admisión implícita de un criterio o juicio de valor. Examinando el contenido de la aportación de Barone, Borgatta⁶² ya se refirió a este extremo, ironizando sobre el calificativo con el que Barone acompañaba a su intento, pues según queda apuntado, antes Barone creyó apoyar sobre un criterio objetivo la distribución formal del impuesto. Esta objetividad reside en mantener la ley de distribución de rentas enunciada por Pareto que no es otra cosa, como el mismo Pareto subrayara, que un análisis empírico que responde a la estructura social entonces existente cuya pervivencia quedaba asegurada por la presunta objetividad del reparto de la carga tributaria propugnado por Barone. De aquí la petición de principio valorativa de la que arrancaba la construcción de éste. Por lo cual, concluía Borgatta que llamar objetivo a este criterio sería tanto como de calificar «con la misma nota a este otro: es preferible el sistema de impuestos que más eficaz y rápidamente procure la mayor desigualdad de la distribución de la renta»⁶³. De la misma suerte cabe calificar el intento da Crosara, basado en supuestos metodológicos análogos a los que sostienen la construcción de Barone. Ahora bien, si se reconoce esta naturaleza —es decir, si se explicita tal juicio de valor— lo que se inferirá serán una serie de deducciones capaces de explicar las implicaciones lógicas del juicio de valor supuesto. En este sentido, la ocupación de Barone y Crosara puede resultar científica pero no el obtener, por tal tipo de análisis, una ciencia lógico-experimental de la Hacienda Pública.

⁶⁰ *Vid. II concetto... op. cit.* págs. 10 y ss.

⁶¹ *II concetto... op. cit.* pág. 16.

⁶² *Vid. Lo studio scientifico... op. cit.* pág. 4.

⁶³ *Op. cit.* pág. 4.

6. EL SISTEMA CIENTÍFICO FINANCIERO DE MAURO FASIANI

Partiendo, asimismo, de los estudios de Pareto ha intentado derivar Mauro Fasiani⁶⁴ una nueva fundamentación, extraordinariamente sugestiva, de la actividad financiera.

Su punto de partida es simple. Consiste en comprobar el desarrollo de la actividad de la Hacienda Pública en el mundo real. Comprobación que contrasta pronto un hecho: la variación en el tiempo y en el espacio de las formas que la misma reviste⁶⁵. Una más atenta observación convencerá bien pronto a aquel que contempla la actividad financiera, que la alteración de la misma depende, en primer término, de la variación en los criterios de selección de los fines que pretenden alcanzarse con la misma y, asimismo, de la variación de los criterios con arreglo a los cuales se distribuyen las cargas que importan los servicios públicos.

En determinados períodos históricos, una clase elegida, reducidísima dentro del núcleo social, decide que necesidades han de ser consideradas como colectivas y los criterios de distribución que comporta la satisfacción de las mismas. Por el contrario, en otros períodos históricos la doble decisión financiera se adopta, directa o indirectamente, por todos los estratos de la población.

Parece probable que tales cambios en la decisión, que dirige y orienta el curso de la Hacienda Pública, se hallan íntimamente unidos con los cambios experimentados por la vida política en los diversos países. Aquel que desee investigar, por tanto, las leyes que gobiernan el desarrollo de la actividad financiera deberían preocuparse por el hallazgo de las leyes con arreglo a las cuales se conduce la actividad política. El fenómeno financiero no es sino un fragmento del fenómeno político, una de las manifestaciones de la vida social organizada. De esta manera, consideramos la actividad financiera como uno de los medios a través de los cuales se alcanzan los fines perseguidos por los hombres organizados dentro del grupo público. Las uniformidades que se manifiestan en las variaciones de aquellos fines se hallan en una relación de dependencia con las variaciones políticas. Una alteración, por lo tanto, de los fines perseguidos por la convivencia organizada o del reparto de los costes de los servicios públicos, significa, simplemente, que los propios fines del Estado

⁶⁴ Vid. *Principii di Scienza della Finanze* Ed. Giappichelli, Torino, 1951.

⁶⁵ Cfs. *Principii...*»op. cit. vol, I. pág. 41.

se han alterado, que ha variado la propia vida política del Estado. En consecuencia, si lo que se quiere es explicar, con carácter lógico-experimental, la realidad financiera no habría más remedio que conocer las leyes generales que gobiernan las variaciones políticas⁶⁶.

¿Pero existen tales leyes? Desde luego se han realizado tentativas de determinar, en el curso de los hechos políticos, leyes o al menos tendencias. El objeto de dichas generalizaciones es el fin, precisamente, de una Ciencia, la Ciencia Política, o bien, según su denominación moderna, la sociología. Y al llegar aquí la conclusión de Fasiani es desconsoladora, porque afirma, concluyentemente⁶⁷, que desconoce en qué sentido y hasta que punto semejante Ciencia puede adquirir desarrollos serios y científicamente contrastables. Ciñéndonos a su momento presente, hemos de afirmar que las proposiciones que la integran no tienen sino un carácter rudimentario. Aquí se ahogan las esperanzas del planteamiento hasta ahora realizado, pues éstas concluyen en la sociología y su estado formativo no permite amparar, fundadamente, pretensiones de una validez definitiva.

Sin embargo, Fasiani esquivo los resultados desagradables de este discurso mediante una hipótesis: la de admitir que el fenómeno financiero cambia, desde luego, con las alteraciones de la vida política, pero resulta siempre posible mediante abstracción aislar algunas o una forma de organización política para examinar que uniformidades financieras se manifiestan en las mismas⁶⁸. En otros términos: dada nuestra ignorancia de las uniformidades que ofrece el movimiento de la vida política, siempre es posible considerar un momento estático de la misma para analizar las uniformidades financieras que en dicho momento la misma nos ofrece. Así, por ejemplo, aunque ignorásemos las leyes que llevan a la transformación de un Estado absolutista en un Estado liberal siempre nos será posible estudiar las uniformidades financieras propias del Estado absolutista y las correspondientes y características del Estado liberal. Tales análisis ofrecerán resultados parciales, aplicables en tanto en cuanto la realidad responda a dichos tipos de organización de la convivencia común.

Resulta importante comprender bien este último extremo. Los resultados obtenidos, cuando se considera una determinada posición política estática, no

⁶⁶ *Cfs. Cfs. op. cit.* vol I, págs. 42-43.

⁶⁷ *Cfs. op. cit.* vol. I, pág. 43.

⁶⁸ *Cfs. op. cit.* vol I, pág. 44.

son sino ulteriores correcciones aplicables para interpretar otra posición política. Así, por ejemplo, si se constata que en un Estado liberal la distribución del coste de los servicios públicos se realiza sobre la base de los principios de la divisibilidad del beneficio y de la igualdad o proporcionalidad del sacrificio, no tendría sentido esperar que aquellos principios se apliquen para un Estado absoluto. Y tanto menos sería aconsejable el tomar tales principios como puntos finales e incontrovertibles para todos los sistemas financieros. Son principios, única y exclusivamente, aplicables a una forma de Estado político y nada más. El cambio de una organización política altera los principios según los cuales se realiza la organización financiera. Por todo lo cual, debe concluirse que los resultados obtenidos, dentro del esquema de cada organización política, poseen una validez que depende de su relación estricta con las premisas políticas que informan en razonamiento. No son verdades absolutas los principios inferidos de los axiomas políticos, según los cuales se organiza la convivencia, sino conclusiones limitadamente ciertas, cuyo valor se recorta por el contenido valorativo de las premisas políticas.

De aquí el interés de llegar a aislar aquellos elementos que tipifican una organización pública y no cambian constantemente. Elementos de los cuales depende la realización de la actividad financiera. Se puede llegar así a obtener tipos ideales por la abstracción que destaca puntos concretos, tipos ideales que no se darán en la realidad en toda su pureza, ya que su objeto no es describir lo que sucede en un determinado momento histórico, sino indicar una tendencia que se manifiesta en los fenómenos financieros en función del sistema político imperante. Las notas esenciales, que hayan de destacarse de las diversas formas de organización política de la convivencia, habrán de venir seleccionadas en función de su capacidad para determinar y dirigir la actividad financiera.

Sobre estas bases llega Fasiani ⁶⁹ a distintos tipos de organización financiera, pues cabe que ésta se dirija: a) a ejercer el poder en propio y exclusivo interés de la clase dominante, sin cuidarse de los intereses de los gobernados; b) a ejercer el poder en interés a todos los que pertenecen al grupo público, teniendo en cuenta los intereses particulares de cada individuo de los que integran el mismo o al menos la mayoría; c) finalmente, el poder se puede ejercer en interés del grupo público considerado como una unidad ⁷⁰.

⁶⁹ *Cfs. op. cit.* vol I, pág. 48.

⁷⁰ *Cfs. op. cit.* vol. I, pág. 49.

La importancia de esta clasificación merece que la consideremos más detenidamente.

Es claramente perceptible la diferencia entre el caso a) y los b) y c). Pero no lo es tanto la que existe entre estas dos últimas formas de organización.

Es justamente la respuesta a este problema la que deriva de la obra de Pareto, en particular, del concepto de máximos de utilidad contenido en su análisis. «En Economía Política –afirma Pareto⁷¹– podemos determinar el equilibrio con la condición de que todo individuo consiga el máximo de utilidad. Mediante ciertas relaciones dadas puede describirse como tal equilibrio se logra. Si de estas relaciones se eliminan algunas, la determinación perfecta del equilibrio cesará y podrá alcanzarse un máximo de utilidad individual en infinitos puntos. Dadas las circunstancias iniciales, es decir supuestas determinadas relaciones, tan solo eran concebibles movimientos que nos llevasen al punto de equilibrio determinado. Supuestas las variaciones en las relaciones dadas, son posibles también otros movimientos. Es preciso resaltar que estas dos clases de alteraciones son bien distintas. En el primer caso que llamaremos P, los movimientos son tales que beneficiando a determinados individuos se perjudica necesariamente a otros, en el segundo caso que llamaremos Q, los movimientos son de tal naturaleza que se ayuda y perjudica a todos los individuos sin excluir a ninguno». Puntos tales como P aseguran un máximo de utilidad para la colectividad. En el caso más simplificado de dos sujetos y dos mercancías puede representarse con toda sencillez. La figura expresa las curvas de indiferencia para dos sujetos 1 y 2 así como las relaciones de precios inicialmente supuestas. Dados los recursos de los sujetos, en función de las cantidades inicialmente poseídas antes del intercambio y de los precios de estas cantidades se llegará a un punto P de equilibrio del que no será posible alejarse sino a base de comparar las utilidades ganadas y perdidas por los distintos sujetos y atribuyendo un valor a los coeficientes de pérdida y ganancia correspondiente. En caso de no querer emplear esta hipótesis arbitraria habrá de proclamarse que ningún punto distinto de P procura más utilidad a los dos sujetos que intercambian los bienes. Si por el contrario se realiza el juicio de valor correspondiente a las pérdidas y ganancias de utilidad en las que incurren y realizan los sujetos a partir de P podremos obtener un conjunto de máximos colectivos de utilidad de la colectividad.

⁷¹ Vid. *Trattato di...* op. cit. parágrafos 2.128 y ss.

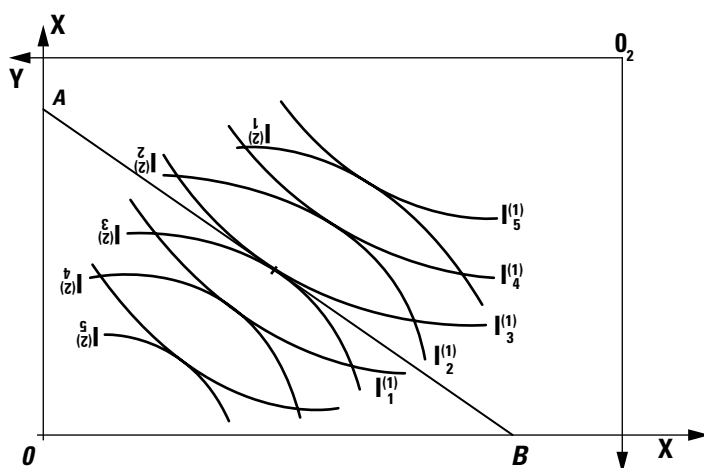


FIG. 4

Resulta claro que la diferencia entre los dos máximos colectivos reside, en el sentir de Pareto, en la comparación interpersonal de utilidades que siempre supone el máximo colectivo de utilidad de la colectividad y que no se encuentra en el máximo colectivo para la colectividad.

Fasiani afirma⁷² que un análisis atento de esos dos máximos colectivos de utilidad paretianos muestra como se ajustan a los dos tipos de organización financiera b) y c) propuestos por él. Para aclarar esta vinculación Fasiani utiliza unos ejemplos⁷³. Supongamos dice, que un Estado intente aumentar en mayor medida los efectivos con los que cuenta un ejército. Para obtener una elevación del potencial militar se producirá una mayor cantidad de armas disminuyendo la fabricación de bienes de consumo: «menos mantequilla y más cañones» según la célebre consigna de Goebels. Sobre la base de la experiencia disponible en la sociedad, se supone que los individuos que la integran se hallan convencidos de las cantidades de «mantequilla» y «cañones» que sea indispensable producir para defender a la colectividad de los ataques exteriores. Al llegar aquí, se supone a la colectividad dividida en dos tendencias diferentes: belicistas y pacifistas. La mayor parte de los componentes del grupo se suponen pacifistas deseando producir en consecuencia tantos «cañones» cuantos sean precisos para impedir las agresiones extranjeras, mientras que los

⁷² *Op. cit.* vol. I, págs. 50 y ss. Por otro lado FASIANI ha afirmado que su teoría no es sino una aplicación financiera de estas ideas de PARETO, *vid. Contributi di Pareto alla Scienza delle Finanze* publicado en *Giornale degli Economisti* Marzo-Abril, 1949, pág. 167.

⁷³ *Op. cit.* vol. I, págs. 54 y ss.

restantes individuos, belicistas, quieren por el contrario producir las cantidades de armas necesarias para realizar una agresión victoriosa a otros grupos políticos. Si el Estado se organiza según el tipo a) procede según sea más conveniente para la minoría que dirige el grupo político, no importándole en absoluto, la opinión individual. Una organización financiera del tipo b) deberá tomar en cuenta las estimaciones de sus ciudadanos y como todos están de acuerdo en producir tantos cañones cuantos sean precisos para defenderse de los ataques del exterior este será el límite del máximo de utilidad para la colectividad. Situación semejante al punto P en la terminología de Pareto porque hasta llegar a él el grupo político ayuda indistintamente a todos. No podrá, sin embargo, superarle porque si esto hiciese, la mayor utilidad de los belicistas, habría de cotejarse con la menor de los pacifistas y ya se ha dicho que esta situación está vetada cuando se persigue un máximo de utilidad para la colectividad. Si, finalmente, la organización financiera responde al tipo c) enunciado puede sostenerse que la mayoría de la colectividad no ha comprendido la naturaleza de la situación política y llegarse, en su virtud, a una nueva interpretación utilizando juicios de valor.

Otro ejemplo lo suministra la satisfacción por el Estado de la necesidad de la enseñanza. Si el Estado se organizase según el criterio a) no analizaría las ventajas que los individuos componentes del grupo puedan obtener de la instrucción. Sopesaría, tan solo, las ventajas de la clase dominante, en función del grado de cultura de la sociedad, y decidiría como consecuencia de esta comparación. Las cosas sucederían de manera distinta en los otros dos casos. Supóngase que las clases rurales aprecien poco los gastos de enseñanza, mientras que otras clases más cultas quieren mayor número de escuelas hasta posibilitar la enseñanza elemental obligatoria. Si la clase elegida intenta buscar un máximo de utilidad para la colectividad debe llegar a suministrar un grado de instrucción preciso en el sentido deseado de las clases rurales porque sólo hasta este punto puede elevarse la utilidad de todos y cada uno de los componentes del grupo. Finalmente, si la organización financiera responde al tipo c) ponderara, de acuerdo con un juicio de valor, la necesidad de la enseñanza y decidirá en virtud de la interpretación a que este juicio de valor conduzca sobre la conveniencia en la realización de tal gasto.

Es importante al subrayar que estas tres organizaciones hipotéticas tienen como objetivo el ofrecer imágenes de organizaciones estatales realmente existentes. Son tipos puros obtenidos por la abstracción que destaca puntos concretos. Tipos ideales, que ofrecen una constelación de condiciones suficientes para desarrollar un modelo lógico al que responde el proceso financiero que dentro

de los mismos tiene lugar. Fasiani, por la índole de las finalidades perseguidas por estas tres formas puras de organización financiera, propone las denominaciones respectivas de Estado monopolista para la a), Estado cooperativo para la b) y Estado tutelar para la c).⁷⁴

Apenas publicada parte de la obra de Fasiani, la literatura financiera ofreció una serie de críticas a su concepción. La más representativa quizá sea la de Einaudi⁷⁵ que ha tomado como centro de atención el significado real de los tipos puros elaborados por Fasiani. Especialmente el tipo b) de organización financiera cooperativa. En opinión de Einaudi el Estado cooperativo es un absurdo científico. Carece de sentido que el grupo político se dirija hacia la obtención de un máximo colectivo de utilidad para la colectividad, pues sería un Estado acéfalo, un Estado en el cual la clase elegida carecería de toda personalidad. El poder no representaría nada en absoluto. El auténtico Estado moderno estaría representado por el tipo c) de Fasiani encaminado a los fines propios de la colectividad tomada en su conjunto. En el mismo sentido que Einaudi ha criticado la teoría Repaci⁷⁶.

Fasiani afirma que hay en estas críticas una confusión entre un problema de límites y un problema de calidad. Todos los servicios públicos no persiguen, por su naturaleza propia, los fines de la colectividad tomados en su conjunto; son prestaciones que pueden beneficiar a los ciudadanos en la medida en la cual se producen y por lo tanto la determinación de su cuantía es susceptible de una regulación del tipo b) ó c). Ambos máximos paretianos pueden perseguirse y en la medida en la cual intentan lograrse pueden distinguirse claramente los dos tipos de Estado. Es, por tanto, que la organización financiera atienda a esta doble exigencia. Si esto es así no hay arbitrariedad en el proceso de elaboración de los tipos puros de organización financiera.

La concepción de Fasiani ha aprovechado lo más interesante de la experiencia de la ciencia financiera italiana esquivando muchas de las objeciones que se han dirigido, constantemente, hacia los intentos de fundamentar científicamente la actividad fiscal. Es importante el darse cuenta que, dentro de la construcción de Fasiani, la diferencia entre los tres tipos de Estado reside en el proceso político en virtud del cuál se seleccionan el conjunto de necesidades públicas y se determina la estructura impositiva. La forma de realizar esta selec-

⁷⁴ *Op. cit.* vol. I, pág. 63.

⁷⁵ Vid. *Ipotesi astratte ed ipotesi storiche e dei giudizi di valore nella scienze ecnomiche* publicado en *Atta Accademia di Scienze*, Turín, vol LXXVIII, págs. 43 y ss.

⁷⁶ *La teoria dell'imposta economica* publicado en *Rivista di diritto finanziario e scienze della finanza*, 1950, págs. 11 y ss.

ción basta en opinión de Fasiani, para crear la constelación de condiciones precisas, al objeto de estudiar el proceso teórico de la Hacienda del Estado. Desgraciadamente, la muerte sorprendió a Fasiani antes de que pudiese publicar el tercer volumen de su obra en el que intentaba ocuparse de la organización financiera del Estado tutelar. No es posible, en consecuencia, juzgar totalmente su aportación al campo de la Hacienda Pública. Sin embargo, aunque lo logrado por Fasiani se ofrezca con esta limitación si es preciso reconocerle el acierto en apuntar hacia las causas auténticas de terminantes del equilibrio financiero de una sociedad, resaltando las variables significativas y entre ellas colocar como destacada la naturaleza valorativa del problema fiscal en los tres tipos de organización. Porque indudablemente todos ellos arrancan de un juicio de valor y sin la presencia de este resulta posible la inferencia de cualquier teoría de la Hacienda Pública. Ahora bien, lo que Fasiani no ha contestado es el proceso a través del cual, dentro de cada tipo de sociedad, y fundamentalmente en el Estado cooperativo, se alcanza la adopción de decisiones financieras. Pregunta vital por cuanto el máximo colectivo de utilidad paretiana se hace real en Economía a través del sistema de precios, cuya inoperancia en el caso concreto de la Hacienda Pública se ha mostrado ya anteriormente y es, precisamente a esa cuestión a la que apuntan los trabajos de más relieve del momento actual de la investigación financiera.

LECCIÓN 7.^a

HACIA UNA DOBLE FUNDAMENTACIÓN CIENTÍFICA DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA

1. EL PENSAMIENTO FINANCIERO ALEMÁN Y SU DOBLE PERSPECTIVA ECONÓMICA Y SOCIOLÓGICA

El comienzo de la primera guerra mundial cerró en Alemania la etapa de consolidación de la época de los grandes sistemas; consagrados la mayor parte de los investigadores al estudio de los temas monográficos, la teoría general de la ciencia de la Hacienda Pública parecía no demandar más construcciones. Lo esencial estaba en el hecho y lo importante en el futuro, sería dedicarse a trabajar parcelas acotadas para suministrar ulteriores conocimientos, que, en un período futuro, pudiesen plantear la revisión de los sistemas disponibles.

Esta falta de nuevas construcciones, así como la crisis financiera y monetaria que acompañó a la primera guerra mundial, llevaron a Meisel¹ a proclamar el advenimiento de la muerte de la ciencia de la Hacienda, con su traducción clara sobre el campo de la práctica financiera, pues, en el sentir de Meisel ambas debían ir, en su apogeo y decadencia, íntimamente unidas. Desgraciadamente para sus formuladores las profecías suelen cumplirse escasas veces en el terreno económico y financiero, máxime cuando estas se refieren no a hechos, sino a sistemas científicos. Se afirma que una teoría está concluida y años después se revisa en su integridad (tales los casos concretos de Stuart Mill con la teoría del valor y Erik Lindhal con la teoría del cambio voluntario

¹ Cfs. MEISEL: *Geschichte der Deutschen Finanzwissenschaft im 19. Jahrhundert bis Gegenwart* editado por GERLOFF y MEISEL, publicado por J.C.B. Mohr, Tübingen, 1926, vol. I. pág. 283.

como fundamento del fenómeno financiero²). Se afirma ahora, la muerte del interés científico por la fundamentación general de los fenómenos financieros y los estudios fiscales –de carácter teórico– general resurgen, como ave fénix, en la segunda parte de la década de 1.920-30 que registra una rica floración de escritos, sólo comparable a la disponible en la época de los grandes sistemas. En estos trabajos es claramente perceptible una doble dirección:

1.º La representada por aquellas aportaciones que van de nuevo, hacia la fundamentación científica de la actividad financiera apreciando el matiz económico del hecho fiscal. El punto de partida de todas estas elaboraciones forzosamente hubo de constituirlo el exclusivismo pregonado por la investigación de Sax y las limitaciones que su desarrollo advirtió, para dar una visión coherente de la vida económica del grupo público. La sobreestimación de la teoría del valor subjetivo fue una lección no olvidada por los escritores alemanes que trataron de reelaborar la ciencia financiera en la etapa que nos ocupamos. En segundo término, la ingenua y simplificada estructura del Estado, que se esconde detrás de la exposición de Sax, y que invalida gran parte de sus conocimientos como base explicativa de la realidad fue otro de los puntos de partida de la nueva reelaboración científica. El Estado es una organización compleja a la que debe atenderse, necesariamente, si quiere darse una visión adecuada del hecho fiscal.

2.º La dirección político-sociológica es la segunda vertiente perceptible en los escritos financieros de esta fase. Dirección nada sorprendente para quien conozca la evolución de la ciencia financiera alemana hasta esa fecha, que contaba ya con el tratamiento de Schaffle del matiz político sociológico de la actividad financiera y la crítica de Kaizl a la construcción puramente económica de la Hacienda Pública. A estos elementos originarios se añadió la teoría sociológica de Pareto, que pronto habría de contar en Alemania con destacados defensores³, así como las elaboraciones sociológicas del gran pensador alemán Max Weber. Tan excelentes ingrediente habrían de dar lugar muy pronto a una interesantísima aproximación sociológica al fenómeno financiero apareciendo, incluso, con gran pujanza, una nueva ciencia: la Sociología Financiera dedicada al tratamiento sistemático de esta perspectiva de la realidad fiscal.

² Vid. los comentarios a este extremo de R.A. MUSGRAVE: *The voluntary... op. cit.* pág. 232.

³ Vid. una exposición de esta corriente científica italiana en el trabajo de VON BECKERATH: *Formen moderner Finanztheorie* publicado en *Festgabe für G. von Schanz*, Tübingen, 1928, Tomo I.

La importancia de esta doble dirección para un planteamiento, riguroso y adecuado, de la presente situación de la investigación científica exige un estudio detenido de sus principales aportaciones.

2. LA FUNDAMENTACIÓN ECONÓMICA DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA EN LA LITERATURA ALEMANA (RITSCHL, COLM)

Puede asociarse a la obra de H. Ritschl el resurgir de los estudios científicos financieros en Alemania tras de los tormentosos años de la guerra y la inflación subsiguiente⁴. En base a la experiencia científica disponible, Ritschl pensó en la posibilidad de reconstruir la ciencia de la Hacienda de forma más convincente que la que ofrecían hasta aquel entonces los sistemas elaborados. Esta fundamentación podría lograrse por la fusión de dos pensamientos diferentes: los de Sax y Schäffle. La peculiaridad de la aportación de Ritschl residió en el modo específico de regular esta confluencia de fundamentos dispares. Ritschl comienza por admitir que la Hacienda Pública no es más que una economía colectiva que hay que distinguir de las distintas economías individuales. En su concepción, la economía financiera surge para la satisfacción de las necesidades colectivas y como organización que se refiere a la comunidad en su conjunto; hay, en la economía colectiva, la presencia de una voluntad que la individualiza frente a las economías particulares. En suma, se admite la doble existencia, ratificada por el análisis de la realidad, de economías particulares y de una economía pública.

Pero, de otra parte, el normal desenvolvimiento de la actividad financiera exige detracciones coactivas de la renta y la riqueza privadas que tienen la obvia consecuencia de disminuir las posibilidades de satisfacción de cada economía doméstica perceptora de determinados bienes o propietaria de ellos. Por lo tanto, por su propia naturaleza, la imposición es un fenómeno económico y por esta causa debe de realizarse económicamente. Así se llega a la distinción de Ritschl entre: a) la naturaleza y b) el proceso de formación del impuesto, porque una vez que hemos conducido hasta aquí el razonamiento debemos de preguntarnos, necesariamente cual sean las particularidades de la realización económica del tributo. Para dar contestación a esta pregunta de Ritschl parte de Schäffle: La Hacienda Pública debe procurar la satisfacción armónica de las necesidades individuales y colectivas. Ahora bien, la armonía entre la Hacen-

⁴ Cfs. a este respecto VON BECKERATH: *Die neuere ... op. cit.* pág. 464.

da y el consumo particular sólo puede conseguirse si se eligen las necesidades más importantes. La elección, por tanto, entre las diversas necesidades resultar ser una parte decisiva del proceso de formación del impuesto. Ritschl afirma que esta elección se realiza colectivamente. Es el grupo político quien opta entre las necesidades privadas, y las públicas, quien jerarquiza el orden de su satisfacción. Para ello ha de valorar las necesidades privadas de acuerdo a su importancia social. En este aspecto Ritschl cree encontrar la existencia de dos principios fundamentales que ayuda a facilitar la valoración de los organismos públicos: 1.º En relación a los fines perseguidos por los particulares en el consumo la importancia social de las necesidades ha de estimarse en función de la renta individual, función decreciente y 2.º En relación a la producción, la importancia de las distintas necesidades ha de juzgarse por su impulso al producto social.

Todo este esquema ha arrancado, como el propio Ritschl señala, de la nota económica que se percibe en la propia naturaleza de la imposición y que lleva a postular la realización del gravamen en el mismo campo. Pero una cosa es lo que debe realizarse y los principios con arreglo a los cuales ha de cumplirse con este deber y otra distinta lo que se realiza. Comprobar si se realizan los principios propuestos y, en qué sentido se realizan, es un problema que Ritschl atribuye al análisis sociológico y político constitucional.

Publicada la obra de Ritschl recibió muy pronto críticas fundamentales. Se dirigieron éstas, especialmente, hacia los puntos oscuros de su obra: la precisión de los criterios para la estimación colectiva y la proyección social de las necesidades individuales. Evidentemente, no son concluyentes las contestaciones dadas por Ritschl para valorar, de forma convincente, la importancia de las necesidades sentidas por los propios individuos. Y ciertamente, es difícil que pueda llegarse a algún criterio razonable. La base de este hecho no es otra que las necesidades individuales surgen en dependencia estricta a fines concretos y particulares perseguidos por los individuos, teniendo importancia, tan sólo, en relación a estos fines o sea para los individuos aisladamente considerados. Por esta razón F. Neumark⁵ afirma que la importancia social de las necesidades individuales no es sino un fantasma más allá de la realidad. Por otro lado, Paolo Ricca Salerno⁶ se ha referido a un punto de apoyo de la construcción de Ritschl, asimismo discutible. Se afirma que la imposición es

⁵ Crítica a la obra de RITSCHL publicada en el *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* (1926), pág. 601.

⁶ Cfs. *Contributo alla teoria Economica della Finanza*, Ed. A. Giuffré, Milán, 1936, pág. 37.

un fenómeno económico y se parte de este punto para llevar adelante la construcción. Sin embargo, la naturaleza de un fenómeno, cualquiera que este sea, debe manifestarse su desarrollo empírico y en este sentido el establecimiento de tributos quizá denuncie la presencia de variables distintas a la puramente económica.

La crítica y reelaboración de la obra de Ritschl se enlaza ya, en la literatura financiera alemana, con otro conjunto de escritos presididos por el intento de hallar las peculiaridades y características de la economía del Estado. La existencia innegable de un contenido económico en la gestión de la Hacienda y el afán de dar al mismo una fundamentación racional, hicieron que fuese preocupación de esta literatura el concentrarse sobre los elementos específicos que animaban la actividad económica del Estado y caracterizarlos frente a los peculiares de la actividad económica individual. Hecho esto, quizá pudiera abordarse una segunda cuestión cual era la de clarificar la índole de las interconexiones existentes entre la economía del Estado y la economía del mercado. Que este planteamiento del problema de la fundamentación científica del conocimiento financiero no era nuevo lo prueba un simple repaso a la posición explícita de uno de los formuladores de los sistemas financieros alemanes: Adolf Wagner. La preocupación de sus escritos residió, primeramente, en atender a esta implicación entre economía pública y privada y orientarla con algún criterio plausible. Pero los desarrollos adquiridos por la ciencia financiera y, sobre todo, los logrados por la ciencia económica hacían el trabajo de Wagner un tanto anacrónico para suministrar un criterio operativo al objeto de juzgar la realidad fiscal de la etapa que nos ocupa. Por estas razones, el reanimar este planteamiento del problema científico de la Hacienda Pública puede considerarse un invento de gran oportunidad y del que, en vista de los materiales disponibles para su cumplimiento, cabría esperar los mejores resultados.

Los autores que militaron en esta tendencia no todos siguieron la misma dirección. Gerloff los ha agrupado en lo que él llama «interpretación económico estatal de los fenómenos financieros»⁷ parte común, afirma, de una serie de nuevas teorías que ensayan la fundamentación científica de la actividad fiscal. Pero salvo en la denominación Gerloff admite, concorde con las exposiciones realizadas por los principales proponentes de esta tendencia, las diferencias entre los mismos. Deben mencionarse en este grupo G. Colm, H. Jecht, M. Cassel y Pfleiderer. A ellos, se añadió Ritschl con una obra en la que analizaba el tema que preocupa a este grupo —fundamentalmente la relación entre

⁷ Cfs. *Grundlegung der ... op. cit.* pág. 32.

la economía de mercado y la estatal— revitalizando su planteamiento primitivo de la Hacienda Pública que ya se ha expuesto y criticado.

De estas aportaciones la más interesante es la de Gerhard Colm en la que, en mi opinión, se encuentra un ensayo de gran importancia para cimentar de una manera sólida la actividad financiera desde un punto vista científico. La opinión de Gerhard Colm se ha ido perfeccionando a lo largo del tiempo, ya que inicialmente expuesta en 1927 sus últimas reelaboraciones se han efectuado en fechas actuales⁸.

El interés de la posición de Colm reside en un hecho: haber llegado a una posición —mejor aún: a un planteamiento del problema científico financiero— cuyo análisis constituye el objeto del presente capítulo. Esta situación se ha alcanzado tras una larga evolución histórica, en la que se han manifestado las mayores discrepancias en la contemplación del hecho financiero, ofreciéndose hoy como base de acuerdo, pues en ella convienen la mayor parte de los hacendistas de relieve. La postura científica a la que aludimos, y que Colm ha defendido, toma, como términos de referencias, para consolidar en terreno firme el tratamiento del fenómeno financiero, lo ofrecido por el orden de competencia del mercado y la inconformidad con sus soluciones, ya por no abordar las mismas la índole de algunos problemas planteados, o bien, por la disconformidad de los resultados arrojados por el orden de competencia, respecto de determinados valores sociales. Este planteamiento constituye, precisamente, el centro de gravitación de la evolución de la historia fiscal puesto que en conformidad con Downs⁹, debe afirmarse que detrás de todas las exposiciones de la Ciencia de la Hacienda se halla siempre la hipótesis de la persecución por las funciones financieras del Estado del máximo bienestar. Si esto es cierto, evidentemente, el bienestar máximo ha de precisarse en términos de fines concretos, de juicios de valor, contrastando su cumplimiento en la realización de la convivencia económica a través de las soluciones ofrecidas por el orden en el cual «desde la época de los fisiócratas y Adam Smith los economistas han creído encontrar

⁸ *Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben—Ein Beitrag zur Finanztheorie* Ed. por J.C.B. Mohr, Tübingen, 1927. *Ideal Tax System* publicado en *Social Research* (1934), págs. 329 y ss. *Theory of public expenditures* publicado en *Annals of The American Academy of Political and Social Science* (1936) págs. 183 y ss. *Why public finance?* publicado en *National Tax Journal* 1948, págs. 193 y ss. *Haushaltsplanung, staatsbudget, finanzplan und nationalbudget* publicado en el *Handbuch der Finanzwissenschaft op. cit.* vol. I. págs. 519 y ss. Estos pueden considerarse los principales ensayos metodológicos de COLM habiendo sido recogidos en *Essays in Public Finance and Fiscal Policy*, Ed. Oxford University Press, 1955.

⁹ *An Economic Theory of Democracy*. Ed. Harper, N. York, 1957, pág. 280.

la posición óptima»¹⁰: el de libre competencia. Para una vez realizada esta contrastación, precisar, con el fundamento valorativo apuntado, la racionalidad de las intervenciones públicas. Estando presente detrás de toda la historia del pensamiento financiero el afán de perseguir el máximo bienestar colectivo no es extraño que la obra de Gerharh Colm venga a explicitar el logro de este bienestar mediante este planteamiento, arraigado en la tradición más antigua de la Ciencia Económica a la hora de asociar el contenido de sus principios con las decisiones políticas. Tal posición puede contemplarse así, históricamente, como una inferencia lógica de la finalidad perseguida por la economía estatal y por los medios que para alcanzarla disponía la ciencia económica. Opinión que se ratifica si se comprueba el paralelo desarrollo de la Ciencia Financiera anglosajona en la cual se fue caminando, quizá de manera más terminante y clara, hacia una construcción científica de la Hacienda Pública, en base a los juicios de valor perseguidos por la colectividad por más que la naturaleza de estos tardase en reconocerse y la inconformidad de estos con las soluciones ofrecidas por el orden de libre competencia. La importancia de estas razones metodológicas y el hecho de que sobre ellas se base el ensayo de Colm obligan a pasar detenida revista a su posición científica.

En opinión de Colm¹¹, la moderna ciencia de la Hacienda posee dos fundamentos distintos. El primero es el cameralismo que domina hasta el siglo XVIII, como fuente de inspiración de las medidas prácticas fiscales, y como criterio para juzgar el curso de la realidad financiera. La pertinencia de la intervención pública no tenía obstáculo fundamental alguno y, como consecuencia de esta situación la actividad del Estado, podía caminar erráticamente en función de como se interpretase el conjunto de principios fiscales que siempre remitían a ideas imprecisas: «armonía» entre los sectores productivos, «conveniencia» de la intervención pública, «productividad» de ésta. La segunda raíz de la Ciencia de la Hacienda moderna la constituye el clasicismo. El clasicismo fue, al igual que sucedió con el cameralismo y mercantilismo, el inspirador del liberalismo económico, al mismo tiempo, que en el terreno científico suministraba un nuevo criterio distinto para fundamentar la actividad financiera. Este criterio emanaba del hallazgo del orden de libre competencia, cuya fuerza expansiva les pareció suficiente a los economistas clásicos para resolver el problema económico más importante en su tiempo: el desarrollo material. La posibilidades autorreguladoras del sistema de competencia llevaron hacia el programa de negación en el cual

¹⁰ La frase es de P.A. SAMUELSON: *Foundations of Economic Analysis* Ed. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1953, pág. 203.

¹¹ Cfs. *Why public finance?*, op. cit. pág. 6

debe concretarse la economía del Estado, si quiere colaborar a las tareas de la expansión material. Así se creó una ciencia de la Hacienda diferente, afirma Colm, de la elaborada por el cameralismo. El movimiento científico posterior es, en su opinión, un intento de transacción entre estas dos corrientes distintas como lo prueba el simple examen de muchos manuales de Ciencia de la Hacienda –en los que debe aparecer lógicamente el clima científico que se respira– e incluso trabajos monográficos sobre problemas financieros: «Se subraya en ellos –dice Colm– principalmente, la información institucional (deducida de la tradición cameralista) con una consideración independiente sobre los efectos de la imposición (tomada de la tradición clásica). No se ofrece ninguna teoría típica del papel del Estado en el proceso económico, ya que se ha considerado, implícitamente, que la única teoría posible en la ciencia económica es la del proceso que transcurre en el orden de competencia»¹².

Sin embargo, es lo cierto que este enfoque pugna con la realidad presente. Es innegable hoy la existencia de limitaciones al proceso competitivo y el interés y relevancia del papel positivo del Estado en el sistema económico. No hay razón negativa alguna para no otorgar a la Hacienda Pública una atención especial. Esta situación ha de llevarnos, necesariamente, hacia el análisis de las particularidades de sector tan fundamental e inatendido, en sus íntimas exigencias científicas por la investigación económica. La historia del pensamiento financiero prueba que éste, tanto en su versión clásica como neoclásica, se dirigía a explicar la conducta económica en función de determinados principios (valor-trabajo, valor subjetivo). La teoría de la valoración de los bienes ocupa un lugar básico en ambas fases del pensamiento económico. El sector de la Hacienda del Estado era, respecto de los principios de valoración, un terreno enojoso para el economista. La justificación del fenómeno financiero, al estilo de la explicación de la conducta de un productor o de un consumidor debía de realizarse en función de un principio semejante al que justificaba la actividad privada. Así lo hizo, dentro de la teoría subjetiva del valor de la teoría del cambio, voluntario individual. Pero su fracaso para explicar científicamente, el fenómeno fiscal no dejó otro reducto a los investigadores que el de considerar la Hacienda del Estado como un elemento externo, como un elemento perturbador del que se analizarían exclusivamente sus consecuencias para el resto de la vida económica. Colm opina que este planteamiento es equivocado. Una teoría, concorde con la realidad económica, deberá reconocer la existencia «de tres principios organizadores en nuestra realidad económica: el de la economía familiar, el principio de la econo-

¹² Vid. *Why public ... op. cit.* pág. 7.

mía de mercado y en tercer lugar el principio de la economía pública (esto es, el principio del presupuesto)¹³. Pero hecho esto es importante señalar que el mecanismo del mercado y el principio del presupuesto operan formalmente igual: intentan administrar recursos escasos susceptibles de usos alternativos entre unos fines dados. El mecanismo del mercado permite ordenar, convenientemente, una gran parte de las actividades económicas del hombre, pero, sin negar su utilidad, conviene admitir sus limitaciones y defectos «considerados a la luz de las exigencias del bienestar general»¹⁴. El principio no es aplicable para la prestación de muchos servicios (construcción de carreteras, seguridad pública, por ejemplo, en otros casos concretos las consecuencias de su utilización no serían aceptables, la educación por ejemplo, finalmente, dado el ambiente técnico y social del mundo moderno, la aplicación del principio del mercado requiere en algunas circunstancias una acción correctiva del Estado, intervención de los monopolios, eliminación de las oscilaciones del ciclo por ejemplo. Todas estas actuaciones, necesarias a una colectividad organizada, se ordena de acuerdo con el principio del presupuesto, cuya esencia «radica en que la cuantía de los servicios ofrecidos no se determina por los beneficios esperados sino por decisiones realizadas mediante procedimientos políticos y administrativos basados en objetivos sociales comunes»¹⁵. Por el propio carácter de estas prestaciones, es decir, por atender a objetivos sociales, tampoco se localizan los beneficios en aquellos que pagan las cantidades precisas para su financiación: «La distribución de la carga fiscal, así como la decisión de que servicios deben realizarse y quien se beneficiará de los mismos, es una decisión política»¹⁶.

Este planteamiento exige, naturalmente, una idea general referente a los objetivos sociales y económicos de la vida comunitaria: En otras palabras, es necesario en cada generación, formular un concepto concreto de las exigencias del bienestar general¹⁷. Esta necesidad vincula directamente a la ciencia de la Hacienda Pública con los juicios de valor existentes, lo que le da un matiz controvertido, pero para evitar toda sospecha sobre la discusión total del contenido científico de la Hacienda Pública, Colm se apresura a declarar que «la mayor parte de estos objetivos sociales se reconocen como válidos en cualquier época. Solamente un sector relativamente pequeño, aunque importante es discutido»¹⁸.

¹³ *Cfs. Why public ... op. cit.* pág. 8.

¹⁴ *Cfs. Why public ... op. cit.* pág. 9.

¹⁵ *Cfs. Why public ... op. cit.* pág. 10.

¹⁶ *Cfs. Why public ... op. cit.* pág. 11.

¹⁷ *Cfs. Why public ... op. cit.* págs. 9-10.

¹⁸ *Cfs. Why public ... op. cit.* pág. 10.

El área de la ciencia de la Hacienda queda delimitada como se ve por el principio del presupuesto. Colm admite que ésta no es más que «una distinción entre dos métodos de organización de la vida económica»¹⁹. Pero no es una organización exclusiva. En la vida política predomina el principio del presupuesto, mientras que en la economía privada, predomina el principio del mercado, aunque debe admitirse la existencia de instituciones privadas regidas por el principio del presupuesto, las que podemos llamar, por utilizar una terminología de la contabilidad nacional, instituciones privadas sin fin lucrativo. De otro lado, la economía pública también admite la existencia de actividades reguladas por el principio del mercado. Pero esta penetración es mucho más limitada, porque el principio del presupuesto cualifica la índole de la actividad pública incluso cuando ésta se desarrolla siguiendo las normas de una empresa particular. Precisada así su posición científica, Colm define la Hacienda Pública como «El análisis de todas las operaciones del Estado, en tanto que éstas vengan informadas por el principio del presupuesto»²⁰.

De esta precisión de los campos diferentes en los que opera el principio del presupuesto y el principio del mercado se desprende la exigencia ulterior, para la investigación del comportamiento de la Hacienda, de determinar «científicamente», de alguna manera, como se fijan las decisiones políticas. Aquí hay una gran laguna que debe ir llenando paulatinamente la nueva concepción: a saber, la elaboración de una teoría íntegra del comportamiento financiero que ofrezca un desarrollo ordenado y una explicación suficiente de un conjunto de proposiciones inferidas del planteamiento aludido. A la búsqueda de esta teoría se ha dirigido, efectivamente, Colm en varios trabajos²¹ habiendo desatado amplias discusiones sobre el alcance de tales ensayos científicos.

Es fácilmente perceptible la importancia que tiene, para la nueva aproximación a la fundamentación científica de la actividad financiera, el llegar a desarrollar, sistemáticamente, el contenido del principio del presupuesto. El punto de partida, que reside en separar al mismo del principio del mercado, no puede querer decir el aislar de una parte el orden, que correspondería ejecutar a la economía de tráfico, de la arbitrariedad que sería el reino del principio del presupuesto. Es fundamental desentrañar lo que haya dentro del principio del presupuesto como norma de conducta financiera, las consecuencias que se inferen cuando el mismo se propone como argumento explicativo de la conducta del

¹⁹ Cfs. *Why public ... op. cit.* pág. 10.

²⁰ Cfs. *Why public ... op. cit.* pág. 11.

²¹ Vid. subra nota 8 e infra, controversia con SAMUELSON y MUSGRAVE.

Estado. El problema es tanto más grave puesto que se parte de la admisión del hecho de que la fijación «de los programas de ingresos y gastos públicos son en esencia un hecho político»²², afirmación a la que se ha llegado por las enseñanzas cosechadas como consecuencia del reiterado fracaso de la teoría del cambio voluntario para fundamentar científicamente la actividad financiera²³. Pero la constatación de este hecho no puede llevar, como frecuentemente ha ocurrido en la historia del pensamiento financiero, «a afirmar que el desarrollo de cualquier plan y procedimientos racionales aplicados al principio del presupuesto habría de ser un cometido irrealizable»²⁴. El que se señale la naturaleza política de las decisiones que caen dentro del área del principio presupuestario no es más que una calificación urgida por la realidad financiera, pero en modo alguno significa que las decisiones del gobierno representan siempre, «un sórdido compromiso entre los hombres políticos»²⁵. Tienen, innegablemente un último objetivo que precisa desentrañar, en cada caso, para contrastar la forma en la que se alcanza, a través del principio del presupuesto, ya que este proceso constituye la esencia misma de la racionalidad de la acción financiera. Ciertamente que el principio del presupuesto no puede, hoy por hoy, axiomatizarse en un postulado, tan económicamente expresable como el de racionalidad, que sirve para inferir proposiciones operativas en el terreno económico privado. Todo el proceso de elección de medios susceptibles de usos alternativos para fines se resuelve, en el sector de la vida privada, automáticamente con el trabajo de la maximización de la utilidad o del beneficio. Por el contrario, el sector público «no tiene a su alcance tan sencillamente, la eliminación automática de una dirección ineficaz, de una mala administración»²⁶. Pero que no se disponga hoy de un postulado tan simple para explicar el curso de los hechos financieros no quiere decir que no puedan inferirse un conjunto de criterios aptos para sistematizar una serie de proposiciones operativas capaces de explicar la forma a la que debe ajustarse la conducta del grupo público.

Esta es justamente la tarea presente de la investigación financiera: el hallazgo de una serie de proposiciones que permitan precisar el contenido del principio del presupuesto. Aunque la misma no se ha cubierto en toda su integridad, es lo cierto que hoy se ofrecen una serie de postulados que pueden basar futuras proposiciones. Son estos: los de atender al contenido económico de los diversos

²² Cfs. *The Theory of Public Expenditures* publicado en «*Essays in public finance ... op. cit.*» pág. 28.

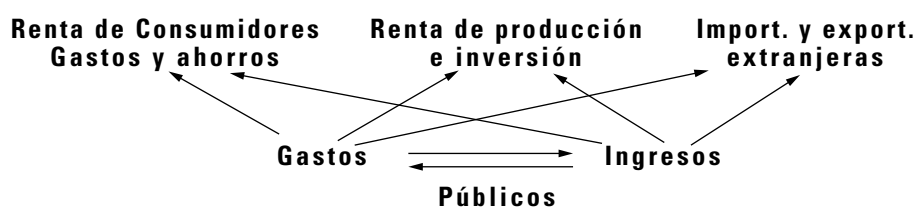
²³ Cfs. *The Theory of ... op. cit.* págs. 31 y ss.

²⁴ Cfs. *Why public... op. cit.* pág. 13.

²⁵ Cfs. *Why public ... op. cit.* pág. 13.

²⁶ Cfs. *The Theory of ... op. cit.* págs. 28-29.

programas de ingresos y gastos para juzgar de su conveniencia, la expresión de los mismos en función de juicios de valor (acuerdo general de la colectividad en su persecución, justicia en su realización) y fijarse en cada caso en el tipo concreto de actividad financiera. Todo este programa debe, según Colm, situarse en la perspectiva fructífera que ya se ha señalado. Es decir, considerar que toda la actividad financiera del Estado no es sino una forma peculiar de alcanzar a través de los gastos e ingresos públicos los objetivos últimos de la política económica. Y, como la forma de lograr los objetivos enunciados, viene condicionada por la elaboración del presupuesto y su ejecución, se comprende la importancia vital de esta institución a la que debe consagrarse la atención más destacada por los cultivadores de la Ciencia de la Hacienda Pública. La posición peculiar del presupuesto en la vida económica nacional puede ser aclarada con Colm siguiendo un sencillo esquema gráfico²⁷. Los gastos e ingresos públicos influyen sobre el triple sector en que puede dividirse la economía nacional, consuntivo, productivo y exterior. Si, efectivamente, se admite que la Hacienda no es más que un modo peculiar de lograr los objetivos últimos de la política económica, no necesita muchas palabras justificar el hecho del extraordinario interés e importancia que deben tener para la Hacienda del Estado, para llenar de contenido material el principio del presupuesto, el conocimiento cuantitativo de esas relaciones que se expresan en el gráfico número 1. A resolver los problemas implícitos en este planteamiento científico ha contribuido en gran medida una conquista básica de la Ciencia Económica de nuestro tiempo: la contabilidad nacional que permite, con carácter preventivo, fijar ciertos valores y, en consecuencia, ajustar a ellos el comportamiento financiero así como, por otra parte, prever los efectos de la actividad fiscal sobre los sectores económico privados.



**INTERRELACIONES DE GASTOS Y PROGRAMAS
DE INGRESOS**

FIG. 5

²⁷ Cfs. *Why public ... op. cit.* pág. 20.

Pero el planteamiento anterior no sólo obliga a un conocimiento de los efectos económico-nacionales del sector público sino también a un estudio de la forma peculiar en la que, a través del principio del presupuesto, se logran tales finalidades. Porque, así como es fundamental el conocimiento del orden de competencia por el que el mercado resuelve los problemas económico-privados resulta también básico conocer el proceso formal presupuestario. Por esta causa, en opinión de Colm, el proceso seguido por la Hacienda Pública da base para obtener diversas consideraciones científicas, ya que no se agota en hechos económicos. En efecto, en primer término, las decisiones de la Hacienda Pública se adoptan a través de procedimientos políticos, primera perspectiva desde la que cabe considerar a la actividad financiera; exigen en segundo lugar, una organización determinada de la Administración Pública, segunda faceta de la actividad financiera; poseen —en tercer lugar— repercusiones en el campo sociológico, tercera posibilidad de contemplar los hechos fiscales; la contabilización de sus operaciones nos lleva a una cuarta característica del fenómeno fiscal y la organización adecuada de los diversos departamentos e instituciones, que gobiernan o intervienen, en la vida de la Hacienda Pública nos suministra una última perspectiva de los fenómenos financieros. La figura 2 resume esta situación ²⁸. De esta consideración de Colm es importante obtener alguna consecuencia útil que él apunta, pero no subraya, suficientemente en mi opinión. Se trata de la variedad de tratamientos de los que es susceptible el fenómeno financiero.

Su riqueza de perspectivas no debe llevar nunca a reclamar la exclusividad de cualquiera de los campos citados como único terreno en el que hay que edificar la enciclopedia de la ciencia de la Hacienda. Este exclusivismo mata la viveza del hecho fiscal y siembra la polémica estéril entre los diversos cultivadores obligados de la Hacienda del Estado. Sentar las bases de esta convivencia es una tarea inexcusable para lograr progresos futuros, tanto en la teoría como en la práctica de la Hacienda Pública. Porque solo la convivencia de profesionales distintos puede permitir conocer exhaustivamente el desarrollo formal del principio del presupuesto ya que resultaría pueril el querer recabar las condiciones de una especialización científica para cubrir tan varios campos como los enunciados.

²⁸ Cfs. *Why public ... op. cit.* pág. 22.

**HACIENDA PÚBLICA EN
RELACIÓN CON OTRAS CIENCIAS**



FIG. 6

Por otra parte, es importante el señalar la porosidad obligatoria entre estos diversos tipos de investigación del hecho financiero, si es que de veras quiere lograrse el progreso científico. Porque solo este conocimiento mutuo, puede garantizar de la sobreestimación de los resultados de un campo concreto la investigación, primer error científico o del desconocimiento de la circunstancia científica presente de cada disciplina de las que integran el total de la Ciencia Financiera, lo que llevaría, posiblemente, a propuestas unilaterales, en pugna con las conclusiones alcanzadas en otras ramas científicas.

3. LA SOCIOLOGÍA FINANCIERA ALEMANA (GOLDSCHIED, SCHUMPETER, F.K. MANN Y H. SULTÁN)

Según se ha expuesto, la segunda dirección del pensamiento financiero alemán se encaminó hacia la sociología financiera. Así como la obra de Ritschl tuvo la virtud de reavivar la discusión de la fundamentación económica de la vida fiscal, el encargado de plantear el interés de los estudios sociológicos fue Rudolf Goldscheid con su obra *Staatssozialismus o der Staatskapitalismus* publicado en 1917. El que a pesar de la fecha de su aparición tal ensayo tuviese un gran éxito revela bien claro el ingrediente científico y polémico que supo darle Goldscheid a su obra para reclamar la atención pública. El ingrediente científico no era otro que el de aportar las ideas básicas para el fundamento de una nueva disciplina en el árbol de la ciencia financiera: la sociología finan-

ciera. El ingrediente político y polémico a la vez, que en opinión de Schumpeter²⁹ motivó el éxito de su estudio, se halla en las propuestas prácticas para la solución del problema fiscal. Este consejo práctico, para salir de la situación difícil a la que habían llegado las Haciendas de su tiempo, constituye, aún hoy, una parte interesante de la obra de Goldscheid, pero no tiene ni la relevancia, ni sobre todo la oportunidad, para ocuparnos de la misma aquí. Refirámonos, en consecuencia, al intento de Goldscheid de fundamentar científicamente la sociología financiera.

El gran mérito de Goldscheid residió en inferir la importancia causal y sintomática de la historia financiera de un país. Sin duda, la historia fiscal de cualquier pueblo forma parte, y parte esencial, de su historia general. Las actividades de la Hacienda del Estado frecuentemente cambian el destino de los países. Hay veces en que la influencia de la Hacienda estatal explica, prácticamente, todas las características importantes de los acontecimientos históricos; en otros períodos da razón de una cantidad de cosas; existiendo tan solo unos pocos en los que la historia financiera no explica absolutamente nada. ¿Cómo comprender el curso de la vida de cualquier comunidad industrial moderna sin remitirnos a la presión fiscal del Estado? ¿Cómo entender, por otra parte, muchas de las actividades sociales sino es remitiéndonos a la política de gastos del Estado? Evidentemente, en el condicionamiento histórico la variable fiscal ocupa un lugar privilegiado. Como Schumpeter³⁰ ha probado existen incluso decisiones históricas que no encuentran más motivación que la fiscal (ejemplos, la evolución de Francia en tiempos de Colbert, la política económica de Carlos V, el establecimiento de los artesanos franceses en la Prusia del gran elector). En todas estas circunstancias históricas la variable fiscal creó formas económicas nuevas, tipos de convivencia humana que no hubiesen aparecido sin su presencia. Las medidas fiscales crean y alteran en nuestro tiempo la fisonomía de las industrias, de la agricultura o del comercio. Es innegable por tanto que muchos hechos históricos no pueden explicarse sino acudiendo a la variable fiscal, que resulta ser así una causa explicativa de muchos acontecimientos. Tal es lo que Goldscheid llama importancia causal de la variable financiera.

²⁹ Cfs. *Die Krise des Steuerstaats* publicado en *Zeitfragen ans den Gebiete der Soziologie*, Graz and Leipzig 1918, citaré por la versión inglesa incluida en el n.º 4 (1954) de *International Economic Papers*, pág. 6.

³⁰ *Die Krise ... op. cit.* pág. 7.

Pero, no solamente se encuentra en el curso histórico esta significación causal de los acontecimientos fiscales, de mucha mayor importancia, todavía, es la significación sintomática de los mismos. El espíritu de un pueblo, su nivel cultural, su estructura social, los hechos políticos en fin, se hallan expresados en su historia financiera. Como afirma con toda justeza Schumpeter: «Aquel que sabe escuchar su mensaje discierne aquí el tronar de la historia del mundo con más claridad que en ninguna otra parte»³¹. Así podemos obtener una visión interior de las leyes del curso social, siendo la Hacienda Pública un punto indispensable de partida para investigar la vida política. Esta importancia sintomática de la historia financiera es tanto más grande cuanto que ésta pase por momentos de cambio y transición ya que se anuncian en la misma con cierta prioridad las circunstancias que reflejan el marco de la realidad futura.

Si esto es así, resulta evidente la posibilidad de considerar «al presupuesto como el esqueleto del estado privado de todas las ideologías engañosas»³² y a través del cual puede entenderse de la mejor forma el curso de los hechos históricos de un país. Tal es el objetivo de la obra de Goldscheid. Como afirma Schumpeter³³ y se comprueba por lo relatado hasta aquí, existen, en este planteamiento, un especial conjunto de hechos y problemas, así como un enfoque general que justifican la existencia de un campo especial del conocimiento al que puede denominarse sociología fiscal. La misión de esta nueva disciplina no es otra que la de inferir, con una especial consideración de la historia financiera, la importancia causal y sintomática de la misma ayudando, en este sentido, a la comprensión general de los hechos sociales y elaborando factores adicionales al conocimiento teórico, puramente financiero, para posibilitar la interpretación adecuada, con arreglo a los modelos elaborados por el análisis fiscal, de la realidad de cada época.

Como ya se ha dicho el ensayo de Goldscheid tuvo un éxito extraordinario en Alemania. H. Jecht ha atribuido el mismo al planteamiento extraordinariamente sugestivo realizado por Goldscheid³⁴, en particular a la nueva forma en que explicaba viejos hechos históricos, incomprensibles hasta entonces, y que fueron iluminados con toda claridad por el nuevo tratamiento científico. No es extraño, por tanto, que muchos investigadores fuesen tentados a prose-

³¹ *Die Krise ... op. cit.* pág. 7.

³² La frase es de GOLDSCHIED.

³³ *Die Krise ... op. cit.* págs. 7-8.

³⁴ Vid. H. SULTÁN: *Finanzwissenschaft und Soziologie* op. cit. pág. 67.

guir este ensayo científico. Entre estos deben destacarse Schumpeter, Jecht, F.K. Mann y H. Sultan.

Afirma von Beckerath³⁵ que el ensayo de Goldscheid hubiera merecido publicarse, aunque no fuese más que por «haber animado a Schumpeter para realizar su impresionante y concentrado estudio acerca de la crisis del Estado fiscal». Este trabajo merece, desde luego, el elogio excepcional que se contiene en las palabras de von Beckerath. Su objetivo fue, al igual que el del análisis de Goldscheid, teórico y práctico. Consistió en examinar la historia fiscal, para inferir si efectivamente, se apreciaba o no una crisis en el Estado tal como éste había venido funcionando desde el punto de vista económico hasta la etapa de la primera anteguerra mundial. Realizado este análisis, se repasaban las posibles soluciones para la reforma tributaria que habría de sufrir necesariamente la economía austriaca en la postguerra. Ambas partes conservan una increíble actualidad, hecho que han puesto de relieve Stolper y Musgrave al realizar la versión inglesa, en fecha reciente, del original alemán³⁶. La primera parte acumula todo el conocimiento suministrado por las investigaciones de la fase histórica de la Ciencia Financiera alemana, pero «colocando los ladrillos disponibles en su orden»³⁷. De ella se extrae un conocimiento sobre la génesis del estado fiscal moderno que muy difícilmente podría obtenerse por otro método. Esta estructura³⁸ lograda, históricamente se enfrenta con los problemas específicos de la economía austriaca de 1918, de naturaleza distinta a los de la economía inglesa, italiana y francesa³⁹, porque solamente en Austria existen las condiciones que hacen peligrar la supervivencia del Estado fiscal. Es aquí donde la parte constructiva se enlaza con la práctica del trabajo discutiéndose las posibles soluciones para mantener el Estado fiscal, soluciones bastante similares no a las tomadas entonces, a pesar de haber sido Schumpeter Ministro de Hacienda, sino las que recientemente han adoptado muchos países para el paso de la *Hacienda de guerra* a la *Hacienda y Economía de paz*⁴⁰.

Otros ensayos de sociología financiera han sido emprendidos por J. Jecht y F.K. Mann con la misma idea de suministrar una interpretación que completase la idea parcial que puede obtenerse de los fenómenos fiscales, a través de

³⁵ Cfs. *Die neuere ... op. cit.* pág. 466.

³⁶ Vid. *op. cit.* Nota de los editores, pág. 5.

³⁷ La frase es de VON BECKERATH, vid *Die neuere... op. cit.* pág. 466.

³⁸ En síntesis es la descrita anteriormente al tratar del planteamiento del problema financiero en el Estado moderno.

³⁹ Cfs. *Die Krise ... op. cit.* págs. 25-26.

⁴⁰ Cfs. Nota de STOLPER y MUSGRAVE, *op. cit.* pág. 5.

la teoría económica de la Hacienda. Jecht ha distinguido lo que él llama forma tradicional y racional de la Hacienda, tipos aplicados al análisis de la realidad histórica para su correcta interpretación. F. K. Mann comenzó sus trabajos de metodología financiera mucho antes que los demás investigadores bajo la influencia de Schmoller. Sus preocupaciones han dirigido ya al terreno metodológico, ya sobre todo a analizar los factores políticos y sociales que condicionan la distribución de la carga tributaria⁴¹.

Aunque en las anteriores elaboraciones haya abundado la preocupación de situar, adecuadamente, a la sociología financiera dentro de las disciplinas sociales ninguno de los investigadores hasta ahora enumerados se ha preocupado tanto como Herbert Sultan de este extremo. El punto de partida de Herbert Sultan⁴² lo constituye la crítica a Goldscheid en lo que respecta a la fundamentación de la sociología financiera, a la índole de los problemas que la misma tiene que analizar y a como estos tienen que plantearse. Dos postulados le parecen básicos a Sultan para elaborar correctamente la sociología financiera: 1.º Los problemas financieros son problemas políticos y 2.º Sólo el conocimiento de cada tipo y grado de la cohesión entre la Hacienda, Economía y estructura estatal y social permite realizar un análisis sociológico adecuado a cada respectiva época y nación⁴³. En estas dos proposiciones, afirma Sultan, se encuentran los dos polos de la sociología financiera: el polo formal en la primera proposición, el polo histórico en la segunda, puesto que solo históricamente puede comprenderse cada tipo de unión entre Hacienda, Economía y estructura estatal y social y en una respectiva nación.

La aportación fundamental, por lo tanto, de la sociología financiera a la investigación de los hechos fiscales no es otra que la de permitir plantear la relación entre la teoría de la Hacienda Pública y la teoría económica. Esta relación es vital por cuanto sin ella no puede tenderse, racionalmente, el curso de los hechos fiscales, ni atribuirse un papel ordenado y coherente a la Hacienda del Estado. Ahora bien, para resolver el tipo de relación que debe ligar la vida económica con la vida financiera es fundamental examinar la relación entre Hacienda, Economía y estructura estatal y social. Concluyentemente afirma Sultan: «No nos cansaremos de subrayarlo: prácticamente todas las afirmaciones relativas a fenómenos y medidas económico-financieras flotan en el aire, mien-

⁴¹ Vid. Mas detalles de la posición de estos autores en VON BECKERATH *Die neuere ... op. cit.* págs. 465-466.

⁴² Vid. *Finanzwissenschaft und ... op. cit.* pág. 67.

⁴³ *Finanzwissenschaft und ... op. cit.* págs. 67-68.

tras no se aclare de que estructura económica, política se trata»⁴⁴. La labor de la sociología financiera ha de ser, por lo tanto, la de elaborar los tipos sociológicos que permitan interpretar correctamente cada tipo de conocimiento científico, financiero. Sultan propone la admisión de tres fundamentales dentro de los que en general pueden encuadrarse los principios teóricos disponibles: 1.º el sistema de cuotas y 2.º el sistema de control, a los que añade, como medio interpretativo de algunos errores profesados en la interpretación de los hechos financieros desde el punto de vista económico, 3.º el intervencionismo. Repasemos brevemente las características de estos tres tipos de organización financiera y económica.

Simbólicamente puede expresarse la circunstancia del sistema de cuotas por el gráfico número 3, que indica que la totalidad de la vida económica no es economía de mercado, absorbiendo la economía financiera una pequeña parte del producto social (área rayada). Este sistema estructura, en general, la organización de las economías nacionales en la etapa liberal, aunque en ellas exigiese la ideología, la tendencia a la autosupresión del área rayada a la que en realidad nunca se llegó.

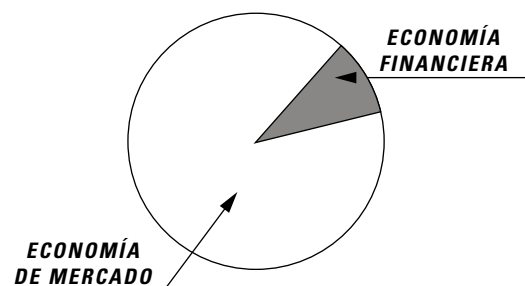


FIG. 7

Esta situación difiere de la representada en la figura 4 que simboliza la circunstancia del sistema de control. La mayor superficie ocupada por la economía financiera indica su mayor relevancia, mostrando también que la economía de mercado posee una configuración distinta que en el sistema anterior. En el sistema de cuotas se trata, principalmente, con la economía de competencia mientras que aquí aparecen formas de competencia imperfecta, circunstancia que amplía las posibilidades económicas financieras de control. Los impues-

⁴⁴ *Finanzwissenschaft ... op. cit.* pág. 76.

tos, como se ve, no son ni mucho menos toda la actividad de la economía financiera, ni tampoco su estructura obedece a los mismos principios que en el sistema de cuotas. Esta circunstancia del sistema de control ha llevado a afirmar a F.K. Mann que el mismo realiza lo que puede denominarse «economización de la política financiera»⁴⁵, fórmula en la que quiere expresarse dos hechos que caracterizan el sistema de control: 1.º La subordinación de la política financiera a la política económica y 2.º La creciente importancia de los medios político-financieros para la política económica.

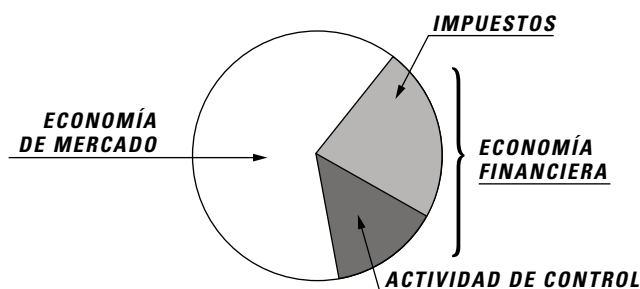


FIG. 8

Este doble planteamiento parte de la admisión de la economía financiera dentro de la vida económica general, que no se considera en el tercer tipo que es el del intervencionismo, en el cual se camufla la naturaleza política de las instituciones financieras, no dándose lugar a una interpretación correcta del fenómeno fiscal, en opinión de Sultan⁴⁶.

Así planteados los sistemas financieros Sultán afirma la preponderancia del sistema de control en la sociedad presente. Es importante analizar todas las instituciones fiscales para interpretarlas correctamente desde el punto de vista de su adscripción a uno u a otro sistema. Este estudio de los diversos capítulos

⁴⁵ Cfs. H. SULTAN: *Finanzwissenschaft und ...* pág. 79.

⁴⁶ Para simbolizar la situación intervencionista podríamos acudir al símbolo empleado en el texto. Los dos círculos simbolizan la economía de mercado y la financiera que se encuentran en planos diferentes encontrándose tan solo en el segmento (área rayada) de la figura que simboliza fundamentalmente el fenómeno de la imposición y de los efectos económicos de los impuestos.

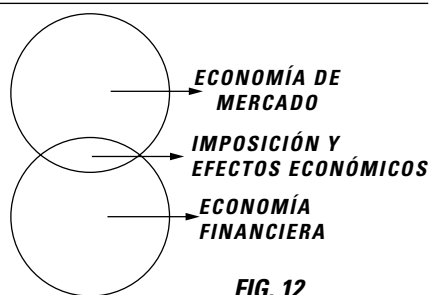


FIG. 12

de la actividad financiera: presupuesto, gastos públicos, ingresos públicos y deuda pública se realiza por Sultan en su trabajo viendo la forma en que cada caso la índole de las proposiciones científico-financieras se hallan incluidas por un tipo de relación distinto entre economía, hacienda y estructura social y política que debe analizarse con la ayuda de los tipos o sistemas expuestos ayudando, de esta forma, a clarificar muchas polémicas de nuestro tiempo.

El ensayo de la sociología financiera tiene para la ciencia presente una gran importancia. Su aportación esencial reside, en mi opinión, en suministrar, por una parte, lo que antes he llamado factores adicionales a la consideración teórica del proceso económico-financiero tal y como éste se contempla por la teoría pura de la Hacienda Pública. Pero, por otra parte, ofrece algo más: la tipología de las relaciones entre vida económica, vida financiera y estructura política y social de la cual puede arrancarse para elaborar el contenido del proceso teórico que debe ocupar al hacendista. En este sentido, la sociología financiera viene a cumplir una tarea que Colm⁴⁷ ha señalado como la más importante en la ciencia de la Hacienda presente: llenar el enorme bache que existe entre teoría y realidad para arraigar en la vida fiscal las interpretaciones económicas que de ella realiza la teoría de la Hacienda.

3.a. El paralelismo entre el pensamiento financiero alemán y el anglosajón

Es algo más que curioso el hecho de comprobar, cómo esta tendencia hacia la fundamentación científica de la actividad financiera, que hemos examinado para el caso concreto de Alemania y que toma pronto una doble dirección: económico estatal y sociológico política, tiene su traducción en el caso de la literatura anglosajona. Porque aquí también existe un ensayo de interpretación económico estatal de los fenómenos financieros y un intento de contemplar el estudio de los mismos mediante elaboraciones político-sociológicas.

Este paralelismo, en el ensayo de fundamentación científica de la actividad financiera, lo juzgo del mayor interés por dos razones: la primera por cuanto no ha ocurrido desgajando de la historia del pensamiento fiscal. Las investigaciones presentes de carácter económico, para fundamentar la actividad financiera, han partido de un análisis exhaustivo de la literatura del pasado contrastando su validez a la luz de la experiencia fiscal disponible; es más, su

⁴⁷ Cfs. *Comments on Richard Musgrave's A Multiple Theory of Budget Determination* publicado *Finanzarchiv* band 18, Heft 1 (1957) pág. 52.

objetivo reside en conciliar posiciones opuestas que esta historia del pensamiento financiero ha revelado. Siendo esto así, dichas posiciones científicas potencian el largo discurso histórico para fundamentar científicamente la actividad financiera, por lo cual sus interrogantes y problemas a la realidad tienen el aval de la experiencia científica. La segunda razón que justifica este interés por el planteamiento semejante realizado en estas dos líneas del pensamiento financiero reside, en haber llevado el proceso de fundamentación científico-económica de la actividad financiera, hacia un reducto parecido: el acotado por la conformidad con las soluciones ofrecidas por el orden de libre competencia. Esta peculiar aproximación necesariamente había de llevar, en el afán de completar la construcción de una teoría normativa, a señalar la relación entre Hacienda, Economía y organización social y política que debería examinarse también desde un punto de vista político-sociológico; examen al que no han sido ajenas ninguna de las dos ramas de investigación mencionada. Se impone, por lo tanto, ahora, analizados ya a grandes rasgos, los extremos más destacados de la literatura alemana repasar las diversas posiciones científicas de los pensadores anglo-sajones.

3.b. La función social de bienestar y la ciencia de la Hacienda: el ensayo de R.A. Musgrave

Por conveniencias expositivas se partirá de la metodología expuesta por Richard Abel Musgrave en un célebre ensayo⁴⁸ en el que intentaba trazar los cimientos a los que, frente al fracaso de la teoría del cambio voluntario para suministrar una explicación coherente de la actividad financiera, debería acudir, en un futuro, la ciencia de la Hacienda. El afán de Musgrave consistió, como él mismo confiesa⁴⁹, en tratar de asentar el proceso de ingresos públicos y gastos públicos sobre bases racionales. Para cumplir con este objetivo comenzó por llevar todo el proceso económico público hacia el sector de la planificación. Es decir, se supone que la economía pública actúa en función de unos fines determinados, ofreciendo las medidas financieras la ayuda oportuna para conseguir dichas finalidades. Ahora bien, el que la planificación sirva para enfocar la actividad de la economía pública, no quiere decir, en absoluto, que el proceso que tenga lugar, tras este planteamiento, sea idéntico al de la planificación en una economía socialista. La diferencia es clara. En este último caso

⁴⁸ *The Voluntary Exchange ... op. cit.*

⁴⁹ *Op. cit.* pág. 232.

el sector público abarca el total, o casi el total, del producto social del país, por el contrario, en el esquema de planificación, con el que pretende enfocarse la actividad financiera según Musgrave, supone que el orden de competencia prepondera dentro de la vida económica y se ve auxiliado, para el logro de determinados objetivos, por el proceso de los ingresos y gastos públicos.

Sentadas así las cosas, dos problemas diferentes se le plantean al planificador fiscal⁵⁰: 1.º La elección de aquellas necesidades que han de satisfacerse y 2.º La satisfacción de esas necesidades mediante la adecuación de los oportunos medios. En cuanto a este último problema, Musgrave opina⁵¹ que existe una identidad formal entre los procesos de la economía pública y de la economía privada; en ambos deben satisfacerse los objetivos mediante el principio del coste mínimo.

No son tan sencillos, sin embargo, los problemas que plantea el primer aspecto con el que ha de enfrentarse el planificador fiscal: la elección de las necesidades. En éste, deberá resolverse, en primer término, sobre los sectores más convenientes a los que ha de dirigirse el gasto público y, en segundo término, habrá de juzgarse sobre la eficacia relativa del gasto realizado por la economía pública y afrontado por la economía privada. Son así necesarios dos grupos de decisiones distintos que si han de realizarse racionalmente –esto es, de forma que se asegure la satisfacción de las necesidades por el orden de su importancia– es forzoso cumplir con dos requisitos: a) Han de determinarse escalas de valores sociales y b) Han de conocerse los cambios ocurridos en la satisfacción de las necesidades como consecuencia de variaciones en los ingresos y gastos públicos.

La formación de escalas de valor social resulta indispensable, pues sin ellas no es posible juzgar, de alguna suerte, sobre los dos aspectos en los que se ha descompuesto la elección de las necesidades con las que ha de enfrentarse el planificador. Naturalmente que cualquier escala de valor social supone siempre la atribución de una importancia relativa a los beneficios derivados de los gastos públicos posibles, y de la comparación entre estas alternativas, así como, la relación total entre gastos públicos y gastos privados. Ciertamente que este tema es extraordinariamente complejo y el hallazgo de las escalas de valor social, en consecuencia, muy difícil. Depende, evidentemente, no solo de factores económicos, sino, principalmente, de factores políticos y culturales

⁵⁰ *Op. cit.* págs. 232-33.

⁵¹ *Op. cit.* pág. 232.

que habrán de orientar preceptivamente, la opción entre las alternativas mencionadas. El economista no debe cometer aquí el error de la simplificación; es decir, el error de reducir a unas pocas variables, o a una sola, el conjunto de factores complejos que determinan la elección social. Más bien, afirma Musgrave, debe tomar como dada «la escala de necesidades sociales lo mismo que la teoría tradicional del valor considera un factor predeterminado la escala de preferencias individuales»⁵². Una vez realizado esto, puede afirmarse que, así como la conducta en el mercado constata y revela las preferencias individuales, las preferencias sociales se constatan y revelan por medio de la política. Siendo, en consecuencia, la elección política la que exterioriza los valores efectivos de las diversas escalas de preferencia individual, en torno a los valores sociales. Es importante, sin embargo, afirmar que «el hecho de que la política constituya el medio a través del cual se expresan las escalas de valor social no debe llevar a la conclusión de que la conducta efectiva del proceso ingresos públicos gastos públicos debe, necesariamente, proporcionar la satisfacción máxima de acuerdo con las escalas de preferencia social dominantes»⁵³, Musgrave afirma que sería efectivamente ese el caso si la conducta efectiva de la economía pública cumpliera plenamente con las normas establecidas con el esquema teórico de planificación racional. Pero la situación es diferente si tienen lugar desviaciones por cualquier causa. Debe pues admitirse la existencia de una escala de necesidades sociales predeterminadas antes de la elección política, con independencia del razonamiento de que, puesto que la política ha decidido gastar una cantidad A, el proyecto en el cual se ha decidido realizar el gasto, vale dicha cantidad A. Esta analogía es solo válida en el mercado, en el cual debe admitirse una relación obvia, entre coste y beneficio como consecuencia del comportamiento racional del consumidor o del productor. En todo acto de cambio, en efecto, la entrega de un bien o servicio contra una determinada cantidad suministra una contrastación inmediata entre valor y coste que no existe, por principio, en la economía pública en la que todo proyecto de gasto ha de juzgarse con arreglo a las escalas predeterminadas de valor social para comprobar su valor de acuerdo con las mismas y decidir, en consecuencia, sobre la igualdad entre valor y coste.

Para realizar una planificación fiscal racional se ha dicho también que es una condición necesaria el conocimiento de los cambios producidos en la satisfacción de las necesidades a consecuencia de las alteraciones en los ingresos

⁵² *Op. cit.* pág. 233.

⁵³ *Op. cit.* pág. 234.

y gastos públicos. Efectivamente, si tales cambios no se conociesen en detalle habría siempre errores en el proceso de planificación y no se alcanzarían los objetivos propuestos. Posee por esta razón gran interés la estimación adecuada de los costes monetarios de cualquier proyecto de gastos públicos tanto como los efectos causados por su financiación, ya directos, ya indirectos. Por otra parte, resulta indispensable el valorar los beneficios derivados de cualquier proyecto de ingresos y gastos públicos. Este análisis resulta, asimismo, complejo. Ciñéndose exclusivamente al terreno de los costes directos y beneficios directos, ocasionados por cualquier proyecto de la economía pública, es evidente que el mismo puede discurrir en términos de hipótesis muy distintas que alteran, profundamente, el juicio pertinente sobre el proyecto que se juzgue. En el supuesto de que se admita la existencia de la ocupación total de los recursos productivos del país, es evidente que cualquier actividad adicional del Estado, no puede alterar el volumen de renta, diríamos en términos que le gustarían a Stamp «no se variaría el conjunto de bienes»⁵⁴. Se produciría, más bien, un cambio en los elementos componentes de ese conjunto. Así las cosas, la determinación de los costes y beneficios habría de discurrir, necesariamente, por el camino de comparar el saldo de pérdidas y ganancias resultantes de las nuevas necesidades satisfechas como consecuencia de la expansión de las actividades del Estado y de la disminución ocasionada por la minoración de las producciones privadas a las que antes atendían los factores ocupados por la economía pública. Entre estos límites, por lo tanto, cada proyecto público habría de discurrir siempre ponderando las pérdidas personales y la incidencia del beneficio de la actividad pública. Esto es, se trata de un problema de asignación eficaz de recursos entre sus distintos usos.

Esta última perspectiva pierde relevancia e interés cuando se abandona la hipótesis del pleno empleo de los recursos productivos. En este caso el coste-oportunidad no tiene porque manejar las pérdidas ocasionadas como consecuencia de haberse emprendido el proyecto público, ya que el mismo no exige sacrificio alguno de la vida económica privada. El análisis más bien debe discurrir en función de los efectos del proyecto de la economía pública sobre la renta nacional ya que como confirma Musgrave, «el supuesto de que un aumento en la renta nacional real irá acompañado *ceteris paribus* de un aumento del bienestar, nos ofrece una hipótesis de trabajo aceptable»⁵⁵. En este mismo encuadre pueden trabajar también los más complicados efectos indirectos de

⁵⁴ Vid. a este respecto MUSGRAVE, *op. cit.* pág. 235.

⁵⁵ *Op. cit.* pág. 236.

las medidas financieras, terreno, en el cual, a pesar de no ser un análisis sencillo, reviste mayor facilidad que cuando se intenta enfocar el problema desde el punto de vista de la asignación de los recursos.

Este enfoque, concluye Musgrave «está con seguridad lejos de ser el definitivo. No es ni tan amplio ni tampoco ambiguo como la teoría del cambio voluntario... Pero, el atractivo de esta teoría se logra al precio de una simplificación inadmisible del proceso sociológico-político por el que se formulan las escalas de valor social. Parece preferible, en oposición a esta alternativa de la teoría del cambio voluntario, segregar dos problemas; a saber: 1.º La determinación de las escalas de valor social y 2.º La dirección racional de la economía pública sobre la base de una escala de valor social dada»⁵⁶. En este planteamiento se subraya por el enfoque planificador el segundo problema y se orienta, fundamentalmente, por los efectos que los proyectos de ingresos públicos y gastos poseen sobre la renta nacional. Ya se comprende que este análisis reviste más ambigüedad que el tradicional y reclama de la ciencia de la Hacienda la elaboración de un conjunto de instrumentos teóricos que permitan perfilar los efectos de los programas de ingresos y gastos públicos sobre la renta nacional. Circunstancia que explica el sesgo tomado por muchos estudios financieros en los años recientes que caracterizan la situación presente de la Ciencia de la Hacienda.

Como fácilmente puede apreciarse el análisis de Richard A. Musgrave no fue más que un programa de investigación, digamos en términos metodológicos, un principio heurístico con cuya ayuda podría reelaborarse una Ciencia de la Hacienda sobre bases firmes, científicamente sólidas. Es importante darse cuenta de que la construcción teórica tendía a suministrar un esquema racional de la economía pública: esto es, el esquema teórico tenía tan sólo significación en cuanto proporcionaría, de elaborarse en todas partes, una escala de referencia para analizar las desviaciones de la conducta efectiva del proceso ingresos públicos gastos públicos. Esto es, se trataba de una teoría normativa de la Hacienda Pública, o bien si quieren emplearse los términos usuales de la Cowles Commission el análisis científico discurría a un nivel óptimo. No se trataba, por tanto, de realizar una teoría positiva de la acción financiera, sino más bien, de construir un modelo ideal para juzgar el proceso de racionalidad de la economía pública.

⁵⁶ *Op. cit.* pág. 236.

3.c. La Hacienda del bienestar de J.F. Due y H.C. Simons

En esta misma línea ha discurrido un ensayo extraordinariamente sugestivo de John F. Due⁵⁷ cuyas ideas fundamentales hemos de sintetizar brevemente.

Al igual que Musgrave, Due sitúa la fundamentación científica de la actividad financiera en un campo normativo pues sólo desde él es posible hallar un fundamento a la gestión de la economía pública. Con este planteamiento se aborda el primer problema que no es otro que el de hallar un porqué a las gestiones de la Hacienda Pública.

Due parte del análisis empírico de comportamiento del sector público en el mundo occidental y comprueba que el mismo, aún siendo un componente básico de la conducta económica total, no goza del carácter de actividad preponderante que disfrutaban los sectores económicos privados. Pero esta constatación no nos revela la intimidad de sus razones. Para llegar a ellas es preciso desentrañar las funciones desempeñadas por cualquier sistema económico. Siguiendo a Samuelson, Due opina que en todo sistema económico, sea este de mercado o de dirección central, son indispensables decisiones respecto de tres cuestiones básicas: 1.^a ¿Qué bienes han de ser producidos?; 2.^a ¿Para quién han de ser producidos? y 3.^a ¿Cómo han de ser producidos? Para resolver estos tres problemas existen tres soluciones institucionales: la costumbre, la decisión del poder público y el mercado. De las tres, de nuevo una observación de la realidad vuelve a mostrarnos la preponderancia del mercado como institución clave en los países occidentales, apareciendo el mecanismo de los precios como el organismo rector que nos determina la contestación a las preguntas anteriores de la organización económico social. No obstante, ninguna economía, ni siquiera la moderna occidental, se ha visto libre de las intervenciones del Estado; es más, se ha observado a lo largo del tiempo un desarrollo notable de las actividades del sector público. De aquí la imperativa necesidad de dar una explicación a esta intervención y a su papel creciente que se le plantea a la Ciencia de la Hacienda.

Esta justificación de las gestiones de la Hacienda pública exige, necesariamente, para Due, al igual que para Musgrave, la formación de escalas de valor social, ya que sin ellas cualquier proyecto de ingresos y gastos públicos carece de toda justificación. Pero, así como para Musgrave las escalas de valor social deben venir dadas para el economista, Due intenta algo más, valiéndose

⁵⁷ *Government Finance. An economic analysis*, Ed. Irwin, inc. Homewood, Illinois, 1954.

de los desarrollos logrados por la *Economía del Bienestar* la que, aunque reduzca su función a estimar las propiedades de los diversos sistemas económicos en términos de concretos juicios de valor sin que la corresponda seleccionarlos, ha manejado con frecuencia como términos importados varios criterios últimos. Entre estos Due menciona tres: 1.º Máxima libertad de elección y acción, consistente con los derechos de los demás; 2.º Lograr los óptimos niveles de vida para la comunidad en su conjunto, en términos de las preferencias de los consumidores y de las de los propietarios de los factores de producción, así como los recursos disponibles y el nivel de la técnica y 3.º Distribución de la renta en conformidad con ciertos criterios de equidad social⁵⁸.

Due procura aclarar⁵⁹, a continuación, el contenido de estos tres juicios de valor, pasando a examinar después en qué sentido la economía de mercado permite la consecución de los tres juicios de valor expuestos. Esta comparación arroja, lo que podemos denominar, en términos Max Weber, la racionalidad social del orden de competencia. Las irracionalidades sociales ofrecidas por el sistema de mercado han de ser eliminadas por la gestión pública. El por qué de la intervención del Estado se justifica, de esta, suerte, en términos del bienestar económico.

Surgen así siete casos diferentes⁶⁰ que suministran otras tantas consideraciones que pueden orientar la intervención de la economía pública en el desarrollo de la vida social. Son estos para Due: 1.º Existencia de beneficios sociales. Los miembros de la comunidad como grupo reciben el beneficio de determinadas prestaciones las que se convertirán en públicas por no poderse vender a los particulares en porciones individuales y, por lo mismo, deben suministrarse por la organización política de la sociedad. También se encuadran en este grupo, aquellas intervenciones en las que, existiendo un beneficio privado, existe un mayor beneficio social que determinaría, caso de seguirse la producción o suministro de tales servicios por la empresa privada, una salida insuficiente respecto de su beneficio⁶¹; 2.º La situación es justamente la opuesta a la anterior: la existencia de costes sociales (reales) adicionales a cualquier producción⁶². Si el Estado abandonase la obtención de dichos artícu-

⁵⁸ Cfs. *Government Finance ... op. cit.* pág. y ss. Vid. asimismo un desarrollo más amplio en la obra del mismo autor *Intermediate Economic Analysis*, Ed. Irwin, inc. Homewood, Illinois, 1956, págs. 551 y ss.

⁵⁹ Cfs. *Government Finance ... op. cit.* págs. 5 y ss. y asimismo *Intermediate ... op. cit.* págs. 552 y ss.

⁶⁰ Cfs. *Government ... op. cit.* págs. 11 y ss.

⁶¹ Emplea aquí DUE los conocidos términos propuestos por LERNER *the economics of control*. Vid. *Government ... op. cit.* págs. 11-12.

⁶² Cfs. *Government ... op. cit.* pág. 12.

los a la empresa privada se obtendrían de ellos cantidades excesivas respecto del óptimo beneficio social siendo la misión de la economía pública limitar su producción (por ejemplo, opio, licores, etc.); 3.º El coste privado marginal excesivo⁶³ suministra otro caso en que se justifica en términos de racionalidad social intervención de la economía pública. Se trata de la conocida situación de costes decrecientes en la que un subsidio a la empresa privada o una concentración, de empresas mejorarían la condición del bienestar social; 4.º Eliminación de las interferencias con la competencia perfecta⁶⁴; esto es, eliminación de las imperfecciones del mercado. Aquí se encuentra una gran cantidad de las actividades del sector público, pues de no lograrse una supresión de las interferencias con el orden competitivo perfecto se seguiría una asignación de recursos ineficiente y una distribución de la renta desigual; 5.º Mayor eficacia en la acción del Estado⁶⁵. Aunque se supone generalmente –y Due lo admite⁶⁶– que la empresa privada puede producir más eficientemente que el Estado, hay ciertas situaciones en que la empresa pública puede ordenar con más eficacia el proceso productivo. Son ejemplos de esta situación la prestación de determinados servicios por el Estado que evitan que la sociedad incurra en determinados costes reales (ejemplo, la financiación del servicio de carreteras mediante derechos de peaje en que se ocasionaría costes de recaudación de gran molestia que pueden suprimirse simplemente por una financiación alternativa consistente en una imposición sobre los carburantes). Por otra parte, hay casos en los cuales el Estado, por su propia dimensión, resulta más apto para realizar procesos concretos de capitalización grandes obras públicas inabordables para la iniciativa particular); 6.º La economía de mercado ha fracasado en procurar pleno empleo en determinados períodos⁶⁷. En esta situación, nadie más que el Estado puede solventar la circunstancia de paro, puesto que ninguna acción individual restablecía la ocupación total⁶⁸ y 7.º La distribución de la renta de acuerdo con ciertos criterios⁶⁹, y en oposición a la existente, da asimismo una base para las intervenciones de la economía pública.

⁶³ Cfs. *Government ... op. cit.* págs. 12-13.

⁶⁴ Cfs. *Government ... op. cit.* págs. 13-14.

⁶⁵ Cfs. *Government ... op. cit.* pág. 14.

⁶⁶ «Se afirma generalmente que la empresa privada puede producir más eficientemente que el Estado a causa del estímulo provocado por el espíritu de lucro», *op. cit.* pág. 14.

⁶⁷ Cfs. *Government ... op. cit.* pág. 15.

⁶⁸ «El aumento de la inversión por parte de cualquier empresa, por ejemplo, aunque estimularía el crecimiento de la renta nacional, beneficiaría primariamente a otras empresas distinta de la que ha emprendido la inversión. No es, en consecuencia provechoso para cualquier empresa emprender tal actividad». *Vid. Government ... op. cit.* pág. 15.

⁶⁹ Cfs. *Government ... op. cit.* pág. 15.

Estas circunstancias explican en función de juicios de valor, que Due considera generalmente aceptables⁷⁰, la tarea concreta de las actividades económicas estatales, justificándose en tales circunstancias la sustitución del mecanismo del mercado por una decisión central por parte del gobierno. Naturalmente, que esta justificación es puramente normativa y no debe ignorarse el hecho de que en la práctica fiscal muchas de las actividades públicas se basan en puntos de vista personales, en deseos o intereses de grupos concretos que controlan el poder político. Incluso en casos en los cuales exista una intervención activa de amplias masas de la población en las decisiones públicas éstas pueden ser adoptadas en un clima general de ignorancia, creencias fundadas más en los deseos que en los hechos, ambiciones políticas o ganancias concretas y personales de determinados grupos⁷¹. Hay, por lo tanto, desviaciones amplias entre la teoría normativa y el proceso práctico de la gestión financiera. La teoría normativa no nos explica más que porqué se halla racionalmente justificada, en función de los juicios de valor expuestos, la tensión de las actividades del Estado, su interferencia con el mecanismo de competencia, a través del cual se adoptan la mayor parte de las decisiones sociales en el terreno económico. Se intenta explicar el porqué hay una base racional para las intervenciones de la economía pública, no elaborar una teoría positiva de la actividad financiera.

Esta misma línea de enfoque a las proposiciones científico-financieras ha sido profesada por el gran hacendista de la Universidad de Chicago, Henry C. Simons. Sin embargo, no se ha manifestado desde un punto de vista metodológico sino más bien se halla implícita en su magnífica biografía *Personal Income Taxation* y en otros ensayos parciales, luego recogidos en *Economic Policy for a free society* precedido aquí de un ensayo *A liberal credo* más explícito metodológicamente y en el que recaba como fin de la Hacienda los reajustes precisos del orden de la economía de tráfico. Creo que la figura de Simons no ha sido aún objeto del estudio que merece, quizá por el propio carácter de sus escritos, pero se encuentra en el más acertado rumbo para fundamentar sólidamente la ciencia financiera. Esta circunstancia me ha llevado a llamar, siquiera sea de pasada, la atención sobre su pensamiento.

Continuando, ahora, con el de Due, se comprueba como tras justificar la base sobre la que descansa la vida financiera (la misma que para Simons) desde una perspectiva racional, en el mundo moderno. Due pasa a examinar

⁷⁰ Cfs. *Government ... op. cit.* pág. 5.

⁷¹ *Op. cit.* págs. 15-16.

otro problema distinto⁷²: el cuanto de la actividad financiera; esto es, el hallazgo de las reglas que permitan gobernar la cuantía de los servicios prestados por el Estado.

A este fin, Due divide las actividades públicas en los dos conocidos grupos en las que las clasificó Pigou: actividades que suponen gastos reales y actividades que implican gastos de transferencia. Las primeras plantean, en el sentir de Due, problemas mucho más graves que las segundas. Evidentemente, en un sentido formal, la regla de la igualdad de los costes marginales sociales y de los beneficios marginales sociales podría aplicarse al sector público. Dada la distribución de la renta, se obtendrían los niveles óptimos de producción sólo si la obtención de cualquier artículo lograra la igualdad mencionada. Pero, así como en el sector privado dicha igualdad se hace operativa mediante el sistema de precios, en el sector público no puede contribuir a fijar la producción conveniente de bienes reales más que si tales artículos se suministrasen, al igual que la empresa privada, mediante el mecanismo del precio. Esta situación en muchas actividades públicas, por su propia naturaleza, no puede generalizarse. Los bienes públicos poseen propiedades que acrecen el beneficio social en proporción distinta que el privado o el coste social en cuantía diferente que el privado, y, por lo mismo, el imperativo pragmático del mercado no permite la evaluación de tales beneficios y costes en términos de precios. ¿En qué cantidad han de producirse, entonces, o limitarse tales bienes? No hay otra forma de resolver este problema que la decisión del poder público. Es decir, el Estado tomará sobre sí la tarea de resolver el problema. El como lo realice es lo que tipificará su organización política. Es importante al llegar aquí, señalar, con Due, que la estimación de los beneficios y costes de carácter social, que corresponde al Estado, puede realizarse de muchas maneras pero que, en todo caso, la eficacia de la acción financiera dependerá de la mejor estimación, dada la estructura orgánica o individualista del estado⁷³ de los beneficios y costes sociales.

Due adelanta⁷⁴ una serie de conclusiones concretas, partiendo de esta última forma de la estructura del Estado, para ayudar a formar una idea de la

⁷² Cfs. *Government ... op. cit.* págs. 17 y ss.

⁷³ La naturaleza orgánica o individualista del Estado influye decisivamente en el enfoque de este problema. Tal hecho ha sido resaltado especialmente por BUCHANAN quien ha examinado como esta concepción penetra en el tratamiento de las instituciones fiscales. Vid. *The Pure Theory of Government Finance* publicando en *The Journal of Political Economy* vol. LVII (1949) págs. 496 y ss.

⁷⁴ Vid. *op. cit.* págs. 21 y ss.

variación ocurrida en la satisfacción de las necesidades como consecuencia de la realización de los proyectos públicos. Son estas:

1.^a La obligación del Estado de estimar las decisiones en función de las finalidades sociales lo que exige: a) Información de hecho sobre los proyectos públicos. En muchos casos caben estimaciones sobre el carácter técnico de una decisión social que permiten apreciar, con escaso margen de error, su carácter y su adecuación a las finalidades sociales. b) Evaluación de todos los gastos que el Estado haya de realizar en términos que permitan juzgar la forma en la que cumplen con las finalidades sociales. c) Advertir la cuantía de determina actividad o servicio, puesto que los gastos adicionales en actividades de mucha importancia inicial para la sociedad ofrecerán menor utilidad a medida que se realizan gastos sucesivos en los mismos. d) Cifrar, de alguna suerte, el sacrificio impuesto por la adopción de una decisión social frente a la alternativa lograda por el mercado en términos de los fines sociales. Este sacrificio, que constituye el coste real, varía enormemente en función de la situación de ocupación de los factores productivos, según ya se ha señalado antes siguiendo el razonamiento de Musgrave. e) Estimar el perjuicio causado por la decisión social. Tropezaba la Hacienda Pública en este punto con los efectos económicos de la imposición y las limitaciones que la teoría disponible tiene al respecto.

2.^a El Estado deberá informar en términos técnicos y estadísticos al público para lograr un consumo amplio en las decisiones sociales aptas para lograr las finalidades sociales elegidas. En la medida en la que se extiende la ignorancia en los individuos no se buscará la decisión social en sus voluntades y el límite de la acción pública será la ignorancia del público y la voluntad del político. Situación comparable a la del individuo que ignora las características del bien que ha adquirido en el mercado.

Due analiza, a continuación⁷⁵ cómo el cumplimiento de estas obligaciones podría alcanzarse por un mecanismo político idóneo, llegando a las limitaciones tradicionales de la economía del bienestar al respecto.

En cuanto a las actividades de transferencias no se plantea problema alguno de ajuste en la asignación de los recursos. Estas trasladan tan sólo poder de compra de unas personas a otras. En consecuencia, el cuanto de estas actividades estará en función con la distribución deseada de la renta en la sociedad y deben juzgarse en términos de la misma. Esto no quiere decir que no se to-

⁷⁵ *Op. cit.* págs. 25 y ss.

men en consideración algunos efectos económicos, tales como las consecuencias sobre el sistema de incentivos, ya de los gastos de transferencia, ya de los impuestos precisos para su pago. En tal circunstancia deberán compararse beneficios y costes en términos de los otros objetivos en conflicto.

El ensayo de Due, como puede apreciarse, se ha movido en el mismo sentido que el intento de Musgrave, penetrando, sin embargo, en el terreno de los juicios de valor para asegurar más la construcción y suministrar criterio más amplio para encuadrar la vida financiera. Situación en la que, indudablemente, ha debido pesar la necesidad de elaborar un manual de Hacienda Pública que no podía contentarse tan sólo con lanzar consejo metodológico. Por el contrario, Musgrave se ha fijado en el proceso formal, en el planteamiento general del problema de la Hacienda Pública. Las limitaciones de la construcción de Due son las mismas a las que llega la economía del bienestar por una parte, cuya técnica indispensable necesita utilizar hasta el extremo de convertir a la Hacienda Pública en una rama de la misma. Dichas limitaciones emanan: en primer lugar, de la selección de los juicios de valor convenientes, en segundo término de la definición del óptimo de competencia y de lo que éste consiguiera respecto de los juicios de valor, en tercer lugar, de las limitaciones del proceso político por el que se adoptan las decisiones sociales (al que necesariamente debe llegarse por la obvia inaplicación al Estado de las reglas de la economía de mercado) los inconvenientes de tal medio de elección han de imputarse a la irracionalidad de este proceso según ha probado el ensayo de Arrow. Por otra parte, el análisis es también insatisfactorio en cuanto a los efectos económicos de los programas de ingresos y gastos públicos sobre la renta nacional y la asignación más eficaz de los recursos productivos.

3.d. La teoría de la determinación múltiple del presupuesto de Musgrave

Es interesante poner de relieve el hecho de que, para construir una teoría normativa de la Hacienda Pública, Due haya considerado conveniente el dividir las actividades del Estado en dos grupos distintos juzgando, con arreglo a criterios diferentes, su cuantía conveniente. Esta decisión nos pone sobre el camino de una reformulación reciente de la tesis de Musgrave⁷⁶ que ha venido a sintetizar varias posiciones sobre la fundamentación científica de la actividad financiera y a desarrollar el esbozo de fundamentación científica por él pro-

⁷⁶ *A Multiple Theory of Budget Determination* publicado en *Finanzarchiv* XVII, 3.

puesto y al cual nos hemos referido. Musgrave denomina a su teoría la determinación múltiple del presupuesto.

La teoría incluye los ingresos y gastos de la unidad económica estatal como partes integrantes de un mismo sistema, partes integrantes, además de un sistema interdependiente. Con ello quieren afirmarse dos cosas: 1.^a Que el sistema presupuestario estatal posee distintas funciones y 2.^a Que estas funciones se hallan entre sí, o pueden hallarse, en una mutua relación dentro de una teoría del presupuesto completa. A la división de la teoría del presupuesto en varias funciones ha llegado Musgrave partiendo de la realidad empírica. Lo importante es formular un esquema que permita agrupar funciones uniformes que reúnan a las prestadas, efectivamente, por los presupuestos en la realidad fiscal y que por otra parte, estas distintas ramas del presupuesto permitan llegar a una teoría interdependiente determinándose el contenido de cada rama como parte de un mismo sistema. Musgrave propone en tal sentido la existencia de tres ramas distintas en el presupuesto del Estado, tres ramas que atienden a tres funciones básicas del presupuesto: 1.º La función de proporcionar la satisfacción de necesidades públicas que da origen a la rama de servicios; 2.º La función de proporcionar ajustes en la distribución de la renta que da origen a la rama de la distribución y 3.º La función de contribuir a la estabilización del nivel de actividad económica que da origen a la rama de estabilización. Así el presupuesto ideal de un Estado quedaría desmembrado en tres cuerpos distintos, cada uno de ellos encargado de las funciones enunciadas.

Planteado así el problema interesa analizar las principales cuestiones contenidas en cada una de las ramas en las que se ha desglosado la teoría del presupuesto múltiple. Seguiremos a este respecto, una exposición esquemática que sintetiza la posición de Musgrave.

1. Rama de servicios:

a) Misiones: 1.º Determinar las necesidades públicas que deben satisfacerse; 2.º Fijar la cantidad de servicios que han de prestarse y 3.º Repartir el coste de los servicios públicos.

b) Hipótesis: 1.º Hay una distribución apropiada de la renta nacional y 2.º Existe pleno empleo.

c) Problema básico ¿Qué es A_1 ?: 1.º Las necesidades públicas y las privadas son siempre individuales. Esto es, no se admite la existencia de necesidades de grupo, aunque el grupo ayude a formar las necesidades individuales y 2.º Los artículos y servicios suministrados para la satisfacción de las necesi-

dades privadas se pueden comprar en cantidades distintas y los correspondientes a las necesidades públicas en cantidades iguales. Este último principio tiene dos consecuencias: a') En la derivación del programa de mercado hay una diferencia radical entre necesidades privadas y públicas ya que la demanda total de un determinado artículo privado se obtiene mediante agregación de las demandas individuales y esta circunstancia no es valedera para los bienes públicos en los cuales se consumen por todos los individuos las mismas cantidades aunque se paguen precios diferentes. Es la conocida propiedad que Bowen sintetizó diciendo que los programas de demanda de necesidades públicas tienen que sumarse verticalmente en vez de horizontalmente como se hace con la demanda de artículos privados. b') Otra consecuencia, sumamente importante, es que el mecanismo del mercado no sirve para proceder la satisfacción de estas necesidades puesto que como los bienes públicos se disfrutan por todos los sujetos en cantidades iguales no opera el principio fundamental de exclusión que es esencial para el cambio. Esta circunstancia es fundamental. Y lo es porque si las necesidades tienen las características que se han enunciado, su satisfacción no tiene lugar a través del mercado y debe buscarse un sustitutivo a esta solución pragmática. La sustitución no puede ser otra que un proceso político, mediante el cual se adopte un conjunto de decisiones que se aproxime a la verdadera declaración de preferencias llegando tan cerca como sea posible a la solución que se obtendría si el principio de exclusión se aplicase y, en consecuencia, el mecanismo del mercado fuese operativo.

Este proceso político de adoptar las decisiones para satisfacer las necesidades de la rama de servicios ha sido planteado en términos muy sugerentes, en fecha muy actual, por el profesor Samuelson⁷⁷ suscitando una amplia polémica en la que han intervenido hacendistas de gran relieve y que importa sintetizar aquí, por cuanto nos indica las limitaciones que acompañan a las posibilidades de obtener una decisión racional mediante el juicio político, que debe sustituir a la economía de mercado, a la hora de dar contenido a las necesidades públicas.

Samuelson parte, al igual que Musgrave, de una caracterización de las necesidades públicas. Coincidiendo en todo con él, supone que las necesidades públicas son individuales, satisfacen necesidades de los particulares, aunque

⁷⁷ Cfs. *The Pure Theory of Public Expenditure* y *Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure* publicados en *The Review of Economics and Statistics* vols. XXVI (1954) págs. 387 y ss. y XXXVI (1955) págs. 350 y ss.

se admitan las interdependencias inevitables que cualquier configuración del gobierno acarrea. Con ello quieren manifestarse dos cosas: 1.º Que no existe una conciencia colectiva. «Tal posibilidad –afirma Samuelson– ha sido ampliamente usada por los críticos nacionalistas y románticos de la economía clásica y puede justificar cualquier forma de gobierno. Siendo esto así poco tiene que decir un economista sobre ella»⁷⁸. Ahora bien, se admite, como ya se especificó antes en el caso de Musgrave, que esto no significa que no exista una influencia en la formación de las necesidades individuales por el grupo político y 2.º Que los bienes de consumo privados pueden parcelarse entre los diversos sujetos. Siendo x_1^1 y x_1^2 las cantidades de un bien privado x_1 , consumidas por dos sujetos se tendrá: que $X_1 = x_1^1 + x_1^2$, o bien con carácter general, y siendo s el número de sujetos particulares para cualquier bien privado $x_j = \sum_{i=1}^s x_j^i$; por el contrario los bienes públicos se suministran igualmente para todas las personas se consuman o no: «Un bien de consumo público, tal como una línea de defensa nacional se ofrece para todas y cada una de las personas disfruten o no de ella de acuerdo con sus gustos»⁷⁹ lo que es igual: «Son bienes de consumo público todos aquellos que pueden gozarse en común en el sentido de que el consumo de cada individuo de bienes de esta naturaleza no ocasiona sustracciones en el consumo de otro individuo de aquel bien»⁸⁰. Si X_2 es la cuantía del bien público, la cantidad consumida por el sujeto 1 será: $X_2^1 = X_2$ y la consumida por el sujeto 2, $X_2^2 = X_2$; con carácter general siendo n los bienes privados y los públicos ($x_{n+1} \dots x_{n+m}$). Para cualquiera de ellos $x_{n+j} = x_{n+j}^i$, se cumplirá simultáneamente para todos y cada uno de los i sujetos.

Pasemos ahora a comprobar el proceso a través del cual se determina la satisfacción de las necesidades públicas así definidas; esto es, las que afectan a la rama de servicios según Musgrave, Podemos formar una función índice de utilidad con los bienes públicos y privados. Partiendo del caso, como es usual, de dos bienes y dos sujetos que permite con facilidad la representación gráfica obtenemos en la figura 6 la representación de las preferencias de los dos sujetos entre bienes públicos y bienes privados. Las escalas del eje de abscisas son las mismas pues representan el consumo de bienes públicos, que ya se ha dicho gozan de esta propiedad. La pendiente de las líneas de indiferencia nos

⁷⁸ Cfs. *Diagramatic ... op. cit.* pág.

⁷⁹ Vid. *Diagramatic ... op. cit.* pág. 350.

⁸⁰ Vid. *The Pure Theory ... op. cit.* pág. 387.

expresa el grado de preferencia de los sujetos 1 y 2, por los bienes privados o públicos, infiriéndose con facilidad que el sujeto 1 preferirá en mayor medida los bienes públicos mientras que el sujeto 2 tiene menos preferencia por tal categoría de bienes. La figura 7 representa las posibilidades de producción y la escala de su eje de ordenadas sumará siempre, para calcular la situación de equilibrio, las cantidades consumidas por los sujetos 1 y 2 de los bienes privados. La escala de eje de abscisas será la misma que en las figuras anteriores y expresará las cantidades de bienes públicos.

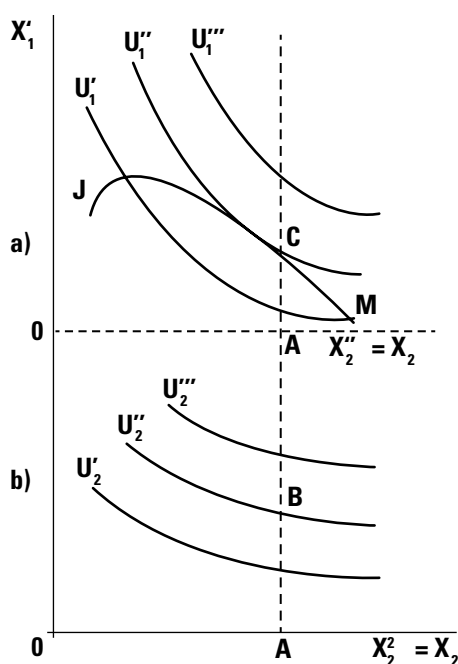


FIG. 6

¿Cuál es el mejor estado del sistema así definido? Esto es, ¿cuál de los tres puntos correspondientes a la abscisa A será la configuración final éticamente preferida? Este problema tan sólo puede resolverse por una función social de bienestar; esto es, haciendo juicios de valor. Supongamos de momento, para llevar adelante la deducción, que dicha función tenga la propiedad exigida por Pareto, de marcado cariz individualista, de que dejando a cada persona en el mismo nivel de indiferencia el bienestar social no se alterará y, en cualquier caso, moviendo a cada sujeto, desde un nivel de indiferencia más bajo a uno más alto, si el otro sujeto permanece en el mismo nivel de indiferencia la situa-

ción será preferida, al igual que si los dos sujetos aumentan en el nivel de indiferencia. Con esta hipótesis podremos proceder a derivar las condiciones de máximo que deberán satisfacerse, según los supuestos normales de la *Economía del Bienestar*. Para comprobar como tal proceso tiene lugar, situemos al sujeto 2, por ejemplo, sobre la curva de indiferencia U_2 . En estas circunstancias teniendo en cuenta las condiciones de producción que sintetiza en la figura 7 la curva RT y supuesto dados los gustos del sujeto 1 según la familia de líneas de indiferencia de la figura 6 a) ¿Cual es la máxima posición de utilidad en la que puede encontrarse el sujeto 1? La respuesta viene dada por el punto C de tangencia de la curva JM con la U_1 . Tal punto se obtiene de manera muy sencilla. Llevando U_2 a la figura 7 la distancia entre ella y RT representa las cantidades de los dos bienes de los que físicamente dispone el sujeto 1, ya que suponemos situado al sujeto ¿sobre la línea U_2 y las posibilidades de producción representadas por la curva: RT, luego el área subtendida bajo la curva U_2 en la figura 7 serán las cantidades que precisa el sujeto 2 para sostenerle en la posición de la que por hipótesis hemos arrancado. Restando en consecuencia las ordenadas correspondientes de RT y la curva U_2 se obtiene la curva JM que es la que se lleva a la figura 6 a) obteniéndose el punto de equilibrio C, ya que, en cualquier otro punto, por no ser de tangencia de la curva JM con las líneas de indiferencia estaría el sujeto 1 en peor situación. El punto C es un punto de equilibrio que se alinea con el punto B, en el que suponemos situado al sujeto 2 y nos da la posición de equilibrio del sistema. Si sumásemos ahora a la línea de indiferencia U_2 , de la figura 7 verticalmente la U_1 obtendríamos la línea de indiferencia EF que nos daría el punto de equilibrio M que coincide exactamente con los C y B anteriormente analizados.

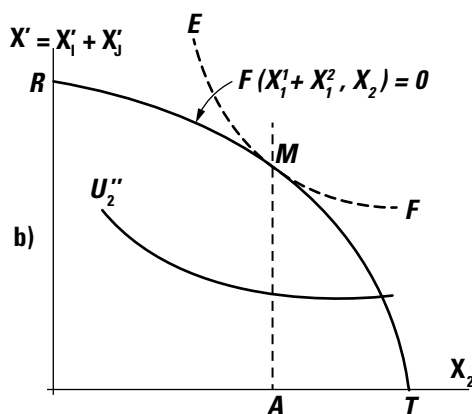


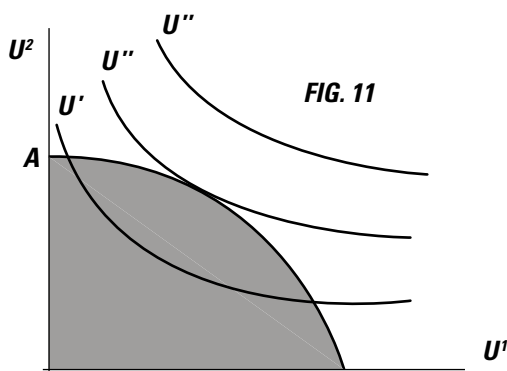
FIG. 7

Fácilmente se comprende que estos puntos, que darían una situación óptima en el sentido exigido por Pareto, son infinitos, pues se derivan bajo el punto de partida de situar a uno de los sujetos en una posición dada y analizar el óptimo compatible para el otro sujeto, en consecuencia, bastaría con alterar el punto de partida para derivar infinitas posiciones de equilibrio. Todos estos puntos tienen la propiedad, que reúne siempre el óptimo paretiano, a saber: que no hay un movimiento a partir de ellos que pueda colocar en una mejor posición a los dos sujetos. Ahora bien, lo que no es posible es comparar dos situaciones de óptimo paretiano. Para realizarlo necesitamos, indispensablemente, comparaciones interpersonales de utilidad, es decir, necesitamos que la función social de bienestar imponga nuevas condiciones para que dichas comparaciones sean posibles y pueda inferirse una situación de óptimo. Dejemos por ahora esta cuestión e intentemos generalizar el anterior razonamiento.

En el caso de más de dos bienes tendríamos la función índice de utilidad $U^i = F(\varphi(x_1^i \dots x_{n+m}^i))$ a la que no se exige más que la propiedad habitual de ser monótona y creciente. Y en la que $U_j^i = \partial U^i / \partial x_j^i$ esto es, expresa la utilidad marginal. Por otra parte la función de transformación se define, $F(X_1 \dots X_{n+m}) = 0$ con la propiedad de que $F_j > 0$ y las relaciones F_j / F_n están sujetas a la ley de rendimientos decrecientes. En términos de estas funciones deben cumplirse las condiciones siguientes de óptimos:

$$\begin{aligned} \frac{U_j^i}{U_r^i} &= \frac{F_j}{F_r} && (i = 1, 2 \dots s; r, J = 1 \dots h) \quad 0 < n \\ &&& (i = 1, 2 \dots s; r = 1, J = 2 \dots h) \quad n \\ \sum_{l=1}^J \frac{U_n^i + J}{U_r^i} &= \frac{F_u + J}{F_r} && (J = 1 \dots m; r = 1 \dots n) \text{ o} \\ &&& (J = 1 \dots m; r = 1) \\ \frac{U_i}{U_q} \frac{u_k^i}{u_k^q} &= 1 && (i, q = 1 \dots s; k = 1 \dots n) \quad 0 \\ &&& (q = 1; i = 2 \dots s; k = 1 \end{aligned}$$

Las ecuaciones 1 y 3 representan las condiciones marginales de óptimo para la producción privada. La ecuación 2 constituye la situación de equilibrio que debe aplicarse para determinar el consumo óptimo de los bienes públicos. Ahora bien, por si mismas las ecuaciones 1 y 2 definen un campo de $s-1$ puntos de óptimo y solamente con un conjunto de ecuaciones como la 3 puede resolverse cual de las soluciones ofrecidas representa la mejor de todas.



En el caso de dos sujetos podríamos representar esta circunstancia en la figura 8 en la que cada eje ofrece un indicador de las situaciones de indiferencia de los dos sujetos. La curva AA' representa el conjunto de puntos en los cuales se alcanzan situaciones de óptimo paretianas con posiciones de partida diferentes. En estas circunstancias es evidente que el punto de equilibrio tiene que encontrarse sobre dicha línea determinando la función de bienestar con sus hipótesis adicionales en el lugar en que esto ocurra. Para llegar a la situación de óptimo paretiano en la producción de bienes privados se parte de una situación de competencia en la que se cumplen las condiciones: 1.^a: Rendimientos constantes o decrecientes. 2.^a: Situaciones de preferencia convexas hacia su origen. Con tales supuestos la perfecta competencia entre las empresas productivas aseguraría que los bienes son productivos al coste mínimo, y se venden a los costes marginales, recibiendo todos los factores su retribución conforme a sus productividades marginales; por otra parte, cada individuo considerado como consumidor, distribuye sus disponibilidades para llegar a la curva de indiferencia más elevada y puede entonces realizarse la igualdad que expresa la ecuación 1 a través de la igualdad mediata que se efectúa entre los cocientes de los precios respectivos p_j/p_r .

Sin embargo, el sistema de ecuaciones 2 no puede contrastarse por este procedimiento ya que ningún sistema de precios puede servir para determinar las cantidades óptimas de la producción pública. Ha de sustituirse el mecanismo del mercado por otro distinto. Este es, precisamente, el extremo que señaló con toda claridad Wicksell y que no apreció completamente Lindahl, resultando fundamental para comprender el proceso formal por el cual se logra la situación de equilibrio privado en el consumo y la situación de equilibrio en el consumo público. En el consumo privado por darse el principio de exclusión,

el interés egoísta de cada persona se revela en el proceso de subasta del mercado, mientras que en la producción pública, por el carácter de demanda conjunta de todos los bienes, es imposible que se realice esta exteriorización de las preferencias individuales. El fallo de la cataláctica del mercado concluye Samuelson «no puede negar la siguiente verdad: dado un conocimiento suficiente de las condiciones pueden encontrarse siempre las decisiones óptimas examinando todas las soluciones posibles alcanzables y seleccionando, aquella que de acuerdo con la función ética del bienestar postulada sea la mejor. La solución existe; el problema es como encontrarlo»⁸¹.

Indudablemente ésta no se encuentra, aunque si se relaciona, con la teoría del beneficio que es la que ha servido para establecer las bases del cambio individual. La formulación de Lindahl tomada como resultado óptimo y no como solución operativa ofrece una contestación a este problema, pero olvida el hecho crucial de que las necesidades públicas no están sujetas al principio de exclusión y, por lo mismo, no se manifiestan libremente por los sujetos, no pudiéndose hallar la solución apropiada a través del mercado. La búsqueda de la mejor técnica para poder hallar la solución indudablemente ha de llevarnos hacia la idea por la que Arrow⁸² ha asimilado la teoría del bienestar a la derivación desde un conjunto de deseos individuales del máximo bienestar social. En este extremo, ha de afirmarse que lo ofrecido, hoy por hoy, por la técnica más bien cierra determinados caminos, por donde no debe discurrir en manera alguna la investigación, ya que las conclusiones de Arrow son manifiestamente negativas, o bien, como afirma Musgrave en términos quizá más gráficos, la teoría de la Hacienda Pública, en la rama concreta de los servicios ha de realizar una dura ascensión por la *escaparda montana* de la *Economía del Bienestar*, «donde el oxígeno tiende a faltar mucho antes de que se alcance la cumbre». Sin embargo, es indudable que por esta senda ha de hallarse la solución futura del problema de encontrar un proceso político apto para adoptar las decisiones sociales respecto de la rama de los servicios.

Apenas publicado el ensayo de Samuelson surgieron una serie de críticas fundamentales a la tesis del mismo. Entre estas destacan la de Julius Margolis y la de Gerhard Colm⁸³.

⁸¹ *The Pure Theory ... op. cit.* pág. 389.

⁸² *Social Choice and Individual Values*. Ed. J. Wiley, 1951, pág. 3.

⁸³ *A Comment on the Pure Theory of Public Expenditures y Comments on Samuelson's theory of Public Finance* publicados en *The Review of Economics and Statistics* vol. XXXVII (1955) págs. 347 y ss. y vol. XXXVIII (1956), págs. 408 y ss.

Margolis afirma que existen tres posibilidades de interpretar la propuesta de Samuelson⁸⁴: 1.^a Que todas las actividades del Estado deban considerarse incluidas en la definición dada por «Samuelson de bienes públicos»; 2.^a Un lector más simpatizante con la tesis central de Samuelson, sugeriría que autor discutía tan sólo la posibilidad de fundamentar con confianza en alguna base el precio de los servicios públicos y no explicar toda la actividad y génesis de la economía pública y 3.^a Finalmente, cabría la posibilidad de limitar aún más la teoría, indicando que lo que pretendía Samuelson era mostrar las dificultades técnicas de la imposición basadas sobre el beneficio, en el caso de un conjunto restringido de gastos públicos.

Estas tres posibilidades de interpretar la teoría expuesta son sumamente importantes, por cuanto Musgrave al recoger la tesis de Samuelson, lo hace aplicándola solamente al sector concreto de los servicios dejando, al margen del mismo, los otros dos sectores que componen con el mencionado, la teoría del presupuesto múltiple. Esto quiere decir que Musgrave ha aceptado la pro-limitación propuesta por Margolis, digamos que ha sido un lector que simpatiza al máximo con el trabajo de Samuelson, posición que el propio Samuelson se apresuró a aceptar al rechazar la generalidad inicial con la que había concedido su teoría⁸⁵.

La segunda crítica de Margolis es más profunda y se dirige hacia la incompleta que ha de resultar cualquier teoría de las actividades públicas que no tome como punto de referencia –lo que no hace teoría normativa de Samuelson– la estructura de los valores sociales y el proceso positivo de adopción de decisiones políticas. Este extremo, que abandonamos ahora aquí, se volverá a recoger después por la influencia que ha ejercido sobre la elaboración de Anthony Downs que ha intentado edificar una teoría de naturaleza diversa –político-sociológica– de la economía financiera.

Colm ha insistido también en una posición crítica –de menos valor– frente a los argumentos de Samuelson. Cuatro son las razones en virtud de las cuales Colm cree que no es un ensayo afortunado el del profesor del Instituto Tecnológico de Massachusets.

1.º La diferencia establecida por Samuelson entre el sector público y el privado no nos ayuda a explicar las razones, en virtud de las cuales, en un sistema económico dado ciertas actividades son desempeñadas por el Estado y otras

⁸⁴ *A Comment ... op. cit.* pág. 347.

⁸⁵ *Vid. Diagramatic ... op. cit.* pág. 355.

por la empresa privada. Samuelson mismo reconoce en su artículo inicial⁸⁶, que el criterio por él adoptado no se refiere a las actividades de transferencia. Digamos, además de lo consignado que es lo que afirma Colm, que el propio Samuelson⁸⁷ se refiere también a otras políticas de ingresos y gastos públicos distintas de las que caen en su definición como las políticas paternalistas votadas por el pueblo por razón de no considerar óptimas las cantidades ofrecidas por el mercado (la educación y el desarrollo económico, por ejemplo), las motivadas por las economías y despilfarros externos –beneficios sociales mayores que beneficios privados y costes sociales mayores que costes privados de los que habla Due– y actividades que emprende el Gobierno que no pueden producirse bajo las condiciones de rendimientos constantes o decrecientes que caracterizan la competencia óptima. En todas estas circunstancias, el gasto público depende de otras consideraciones distintas de las subrayadas en el modelo de Samuelson y él mismo lo ha admitido.

2.º El criterio de la divisibilidad adoptado por Samuelson no es una distinción directa entre sector privado y sector público. El sistema de precios se usa por la economía pública y la privada, así como también el de tributación (por ejemplo, una sociedad filantrópica). Esta objeción no tiene mucha validez porque Samuelson⁸⁸ reconoce que lo que él desea formular es una teoría extrema de la ciencia de la Hacienda, en la cual existan casos intermedios que serán la mayor parte de las circunstancias reales, pero en los cuales los casos extremos sirven como elemento interpretativo.

3.º La mayor objeción, opina Colm, que puede dirigirse hacia el modelo de Samuelson se refiere al realismo de la hipótesis de la conducta maximizante individual aplicada a la decisión política. No es plausible hablar de disfrute individual de los servicios públicos, de la defensa nacional, por ejemplo. Con este enfoque los hechos de la vida política se sitúan en una perspectiva que va en contra de su propia naturaleza. En sentido lógico, nada se opone a considerar que el individuo, a través de la manifestación de sus preferencias por el mecanismo del voto, determina los bienes públicos que desea recibir. Pero esta hipótesis no le parece aceptable a Colm, aunque ciertamente la rechaza por la misma razón que Samuelson la admite esto es considerándola como un juicio de valor.

4.º La teoría de Samuelson supone siempre una elección entre bienes públicos y privados que no se da en una economía dinámica en la cual se su-

⁸⁶ Cfs. *The Pure Theory ... op. cit.* pág. 388.

⁸⁷ *Diagramatic ... op. cit.* págs. 355 y 356.

⁸⁸ *The Pure Theory ... op. cit.* pág. 350.

pone un crecimiento constante y una relación de complementariedad entre los bienes producidos por el Estado y los obtenidos por los individuos.

Con la corrección que Samuelson inicialmente y Musgrave después han hecho de la exposición inicial del primero, evidentemente la teoría de la actividad financiera se ha situado en un campo menos discutible, pero, por ahora, no más práctico. Como concluía Samuelson: «La teoría económica debería añadir lo que pueda a nuestra comprensión de la teoría del Estado. Me uno a muchas de las opiniones de mis críticos en la esperanza de que sus posturas pretenciosas no maten el estímulo aproximaciones económicas a este problema, a aportaciones complementarias de disciplinas vecinas y a investigaciones empíricas concretas»⁸⁹. Estas son las que espera, justamente, la teoría normativa de la Hacienda para concretar la primera indeterminación que ya se ha concretado.

d) El presupuesto de la rama de servicios. Su propiedad es la de estar equilibrado y su contenido se determina en virtud de las funciones de demanda de las necesidades públicas, basadas en las preferencias individuales, manifestadas por los precios relativos de los artículos suministrados por el sector público y privado y por la distribución de la renta, que se considera dada incluyendo las transferencias de la rama distributiva y de estabilización del presupuesto y detrayendo los impuestos de las mismas.

e) La tributación. Los impuestos en este sector se tributarán en función de las necesidades siendo, por tanto, la estructura de la función de la demanda la determinante de los impuestos pagados para sufragar la rama de servicios.

2. Rama de la distribución:

a) Misiones: 1.º Ajustar el proceso de distribución de la renta nacional. 2.º Realizar el proceso redistributivo con la interferencia mínima en la vida del mercado.

b) Hipótesis: 1.º Las necesidades públicas son atendidas por la rama de servicios. 2.º Existe pleno empleo.

c) Problema básico: ¿Qué ajustes han de realizarse? Para aproximarse a una contestación a este problema disponemos de varias alternativas: La primera es la del sacrificio total mínimo o bienestar total máximo desarrollada por lo que ha venido denominándose tradicionalmente escuela de Cambridge.

⁸⁹ *Diagramatic ... op. cit.* pág. 356.

La solución al problema distributivo era sencilla según esta teoría y aparecía únicamente mitigada, en las propias exposiciones de los defensores de la misma, según se ha expuesto en el Capítulo anterior por los efectos de la tributación sobre el volumen del producto social. Ahora bien, como ha mostrado el análisis de Bergson⁹⁰ las inferencias obtenidas por esta teoría derivan de una estructura de la función social de bienestar con hipótesis altamente discutibles –esencialmente las de utilidad igual y comparable– tan criticadas por la literatura moderna del bienestar económico. Un segundo enfoque, asimismo arbitrario (pero susceptible de menos reparos) es el ofrecido por Lerner. La arbitrariedad o convencionalidad sobre la que se apoyan estos análisis nos lleva a la conclusión de que no se puede derivar la distribución conveniente de la renta nacional mediante un ejercicio de maximización a partir de utilidades individuales. El problema de la distribución ha de enfocarse como un problema de elección social. Naturalmente, que tal afirmación de nuevo nos lleva a discutir sobre el mecanismo de decisión política por la que tales ajustes en la distribución de la renta deben realizarse. Esto es ha de decidirse sobre la distribución apropiada de votos que no puede basarse más que en una función social de bienestar que introduzca ordenadamente los juicios de valor precisos para llegar a una decisión.

d) El presupuesto de la rama de distribución. Al igual que el de la de servicios ha de estar equilibrado y formularse considerando la distribución de la renta que se alcanzaría en situación de pleno empleo.

e) La tributación. Los impuestos deben establecerse en función del ajuste distributivo que espera lograrse de la rama que tratamos.

3. Rama de la estabilización:

a) Misiones. 1.º Mantener un nivel dado de demanda efectiva. 2.º Mantener esta demanda efectiva con medidas fiscales coordinadas con otras medidas y con los presupuestos elaborados de las ramas I y II.

b) Hipótesis. 1.º Los servicios atienden las necesidades públicas. 2.º La distribución de la renta es la apropiada.

c) Problema básico: Determinar los baches deflacionarios o inflacionarios y la forma de cubrirlos mediante medidas fiscales.

⁹⁰ *A reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics* publicado en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LII (1938) págs. 310 y ss.

d) El presupuesto de la rama de estabilización. A diferencia de los anteriores, estará normalmente desequilibrado y su formulación supondrá los siguientes pasos: 1.º Fijar las rentas totales de la sociedad en pleno empleo y a precios corriente. 2.º Determinar las rentas vigentes. 3.º Calcular el bache inflacionario o deflacionario y dada la propensión marginal a consumir y el presupuesto de las ramas de la distribución determinar los impuestos y transferencias precisos para cubrir el bache entre 1.º y 2.º

e) La tributación. La imposición estará calculada de acuerdo con la distribución apropiada de la renta nacional. Normalmente será proporcional a la renta tras del ajuste distributivo, pero antes de establecerse el presupuesto I.

Como se ve, en el ensayo de Musgrave cada rama preside sus objetivos, bajo la hipótesis de que las demás cumplen los suyos, tratándose en consecuencia de tres subpresupuestos integrantes de un sistema simultáneo cuyas relaciones mutuas se han indicado anteriormente en los correspondientes apartados al mostrar la conexión de los diversos presupuestos parciales (hipótesis). Es evidente que determinadas las necesidades de cada rama cada presupuesto podría ponerse en vigor por sí solo, pero ello daría lugar a muy complicados procedimientos administrativos. Por ello se debe proceder a realizar lo que Musgrave llama «clearing fiscal», en el que se coordinan las diversas medidas dando la resultante financiera. Es importante darse cuenta que los más importantes objetivos perseguidos por la política financiera, y esenciales a la fundamentación científica que se ensaya por Musgrave desde la perspectiva de la economía del bienestar, solamente se manifiestan en los subpresupuestos correspondientes porque la resultante total de un conjunto de medidas fiscales que velan el contenido concreto de cada una de las partes en las que se desintegra la determinación óptima del presupuesto.

Esta distribución múltiple no tiende sino a facilitar la fundamentación de una teoría normativa siguiéndose el proceso de aislar los componentes de la misma por funciones y diferencias a éstas por su naturaleza. Por lo mismo, ocupa un lugar vital la separación de las distintas ramas presupuestarias y la coherencia que esta división puede tener. No es extraño que por esta causa, Musgrave se preocupe de repasar los posibles fallos de la división enunciada. Seguiremos su exposición comprobando cual puedan ser éstos. Naturalmente que existen tres separaciones: 1.^a La existente de entre las ramas de servicios y la rama de la estabilización; 2.^a La existente entre la rama de servicios y la rama de la distribución y 3.^a La existente entre la rama de distribución y la de la estabilización.

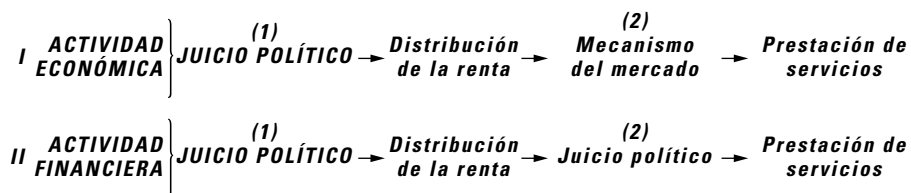
En cuanto a la primera, ya se ha dicho que la rama de servicios trabaja sobre la hipótesis de que se ha logrado el pleno empleo y, por lo mismo, cualquier suministro de servicios adicionales supone una interferencia con la distribución entre bienes privados y públicos de los recursos disponibles. Samuelson ha planteado⁹¹ una dificultad que puede atacar a la hipótesis básica con la que debe desarrollarse la planificación en la rama de servicios. Se trata del caso extremo en el cual la presencia de rigideces excepcionales no lleve necesariamente a la alternativa antes enunciada: opción entre bienes privados y públicos de la que debe cuidarse la rama de la estabilización. En la hipótesis de que ésta siempre, consiga sus objetivos, lo que logrará en condiciones distintas de las clásicas, la distribución entre una y otra rama de la teoría del presupuesto múltiple tiene un fundamento bastante sólido.

La separación entre la rama de servicios y la de distribución es susceptible de dos objeciones: la primera es que existen muchos servicios que no son neutrales respecto de la distribución (educación, hospitales, etc.). Esta objeción ya dirigida a Samuelson por Margolis⁹², afirma Musgrave que podía resolverse suponiendo que la prestación de tales servicios puede interpretarse como un desdoblamiento de la actividad económica del grupo público en dos partes distintas: a) Pago de una transferencia a las personas de rentas reducidas y b) Las rentas percibidas deben usarse coactivamente para ciertos servicios. De esta suerte, a) podría siempre considerarse como una función distributiva, pero la b) no tiene lugar alguno en las ramas apuntadas. Todas las necesidades que se satisfacen por el Estado se consideran que arrancan de las preferencias individuales admitiéndolas, esto es, se parte de la soberanía absoluta del consumidor. Las gestiones del tipo b) intentan alterarla y esta interferencia en las preferencias individuales, al igual que las realizadas por los impuestos con los mismos fines, la tributación sobre los bienes de lujo, por ejemplo, nos llevarían a la admisión de una cuarta rama cuyo objetivo sería alterar los gustos particulares. La segunda objeción es mucho más importante. La rama de servicios parte de la hipótesis de que existe un estado apropiado de la distribución de la renta. Esta hipótesis de partida es una distinción artificial en el caso del sector público. En efecto, sería admisible que en el sector privado se parte de una distribución dada de la renta porque una vez dada esta distribución opera el mercado, determinando la lógica de esta la prestación correspondiente de servicios. Por

⁹¹ Cfs. *Principles and Rules in Modern Fiscal Policy: A Neo-Classical Reformulation* publicado en *Money, Trade and Economic Growth*, Ed. Macmillan, Londres, 1951, págs. 157 y ss.

⁹² Cfs. *A comment ... op. cit.* pág. 348.

el contrario, en el caso del sector público las cosas discurren de manera distinta. Esquemáticamente pueden representarse así:



El primer juicio político, determina la distribución conveniente y otro juicio político segundo ayuda a revelar las preferencias individuales, en lo que respecta a la prestación de servicios, ya que el mecanismo del precio no puede actuar. Si en ambas etapas se necesita de un proceso político podría llegarse a la conclusión de que es inútil realizar una distinción entre ellos. Musgrave reafirma el interés de separar estos dos problemas; estos dos procesos políticos si se quiere. La razón de esta petición de Musgrave, reside, en que la rama de servicios, una vez que se suponga dada una distribución de la renta, puede tratarse analógicamente con respecto al proceso que acontece en el mercado para revelar las preferencias individuales. La dificultad esencial reside hoy en hallar el modo a través del cual las personas revelan sus preferencias, pero una vez que esas preferencias se han revelado o se ha logrado una aproximación particular a ella por el procedimiento de la votación o cualquier otro, la solución sería análoga a la del mercado. Por el contrario, para determinar un estado apropiado de la distribución de la renta no hay forma de acudir al material del análisis económico. Se trata de un problema que no puede resolverse por analogía con el mercado y para el cual el economista no tiene elementos analíticos disponibles.

Finalmente, la separación de las funciones de estabilización y distribución no planteará graves dificultades. Únicamente las derivadas de la flexibilidad tributaria como elemento estabilizador y con claras repercusiones distributivas y el problema de los incentivos de la imposición redistributiva sobre la producción de plena ocupación, de naturaleza diferente de la anterior. A pesar de estas interferencias puede mantenerse, con clara base lógica, la diferenciación de ambos subsectores presupuestarios.

Musgrave concluye que este plan de presupuesto múltiple ofrece los componentes de una teoría normativa de la economía pública, mejor aún, delinea las bases que debería seguir la construcción de tal teoría que constituye «el

núcleo de lo que se conoce esperanzadoramente como ciencia de la Hacienda Pública»⁹³.

El intento de Musgrave tiene la virtud de haber recogido la experiencia disponible en el campo de una teoría de la Hacienda Pública basada en las diversas aproximaciones, que, desde el ángulo de la *Hacienda del Bienestar*, se han realizado para contemplar el fenómeno financiero. Como el mismo Musgrave señala en su trabajo éste no pretende inicialmente tener una aplicación práctica directa, aunque se sigan, desde luego, algunas consecuencias de esta naturaleza. El fin es fundamentalmente teórico y altamente sugestivo para poder dividir el tratamiento de los problemas financieros de una manera conveniente debiéndose esperar de dicha división los aumentos de productividad, científica en este caso, que se siguen de toda división oportuna de trabajo.

La conformidad de la línea de la elaboración de Musgrave con el tratamiento anterior del problema financiero de los economistas del bienestar la resulta, mejor que ningún otro hecho, el comentario realizado por Gerhard Colm⁹⁴ a la teoría de la de terminación múltiple del presupuesto. La conformidad de Colm con la distinción de las funciones de Musgrave es clara en principio: «Estoy de acuerdo en que una distinción teórica entre las funciones de servicios, distributiva y de estabilización es útil y podría ayudar a aclarar los problemas presupuestarios»⁹⁵. La discusión acampa en otro lugar, concretamente en el de la posibilidad de funcionamiento práctico de las tres ramas apuntadas por Musgrave que Colm discute detenidamente.

La principal desavenencia entre Musgrave y Colm reside en la forma de financiar la rama de los servicios. Musgrave opina que la naturaleza del juicio político que ha de llevar a la financiación es similar al planteamiento realizado en el mercado mediante el sistema de precios que permite revelar las preferencias individuales. Colm cree que «es inútil construir una teoría económica de la distribución de los costes de los servicios públicos en la hipótesis de que el individuo vota en el mercado, para la satisfacción de algunas de sus necesidades (usando unidades monetarias) y vota en los colegios electorales para satisfacer las necesidades públicas (por el uso de las papeletas) siendo la diferencia que, en el segundo caso la factura del impuesto que le envía a él, de tal suerte

⁹³ *Op. cit.* pág. 343.

⁹⁴ *Comments on R.A. Musgrave's A Multiple Theory of Buige Determination* publicado en *Finanzarchiv* XVIII, 1 págs. 52 y ss.

⁹⁵ *Op. cit.* pág. 52.

que se le grava por los servicios que ha solicitado»⁹⁶. La inconformidad con este planteamiento del proceso de financiación de la rama de servicios, que fue sugerido, según se ha expuesto ya por Paul Samuelson, la manifestó Colm en la réplica al trabajo de Samuelson y la reitera de nuevo aquí: «La votación política no puede construirse fructíferamente como votación para la satisfacción de necesidades individuales, sino que tiene que entenderse, (particularmente en el plano nacional) como la participación de los ciudadanos en los fines de gobierno y su interés en ellos. La interpretación del voto como una expresión de diferencia de las necesidades individuales no resulta adecuada»⁹⁷. Mas bien sugiere Colm que el elector escoge, en primer lugar, los candidatos cuyas ideas sobre bienestar público y el interés general le atraen y que esa atracción es difícilmente explicable en términos de preferencias individuales. Un reducto, sin embargo, admite Colm para traducir por el voto las preferencias subjetivas: el de la finanzas locales en las que se puede aplicar, por lo menos en parte, el principio de exclusión, fundamental para que pueda operar un principio semejante al del mercado en el proceso de votación.

En cuanto a la rama de distribución Colm opina que es muy difícil realizar adscripciones de impuestos exclusivos a esta rama, más bien opina que la política redistributiva de la renta se debería expresar como la forma en la cual el presupuesto se financia en conjunto, incluyendo claro es, el cariz que revisite la financiación de los servicios prestados por el Estado.

También se opone Colm a una adscripción de figuras fiscales a la rama de estabilización evitando divisiones artificiales en compartimentos que podían limitar la eficacia de las prestaciones públicas.

Por las razones apuntadas Colm cree que la utilidad del estudio de Musgrave amena, más bien que de una propuesta de diferenciación práctica de tres ramas de la actividad pública, de su posible consideración como tres aspectos bajo los cuales debieran siempre considerarse los programas de ingresos y gastos públicos según una teoría normativa de la Hacienda Pública.

La crítica de Colm no es muy justa. Gran parte de lo aducido se reconoce por Musgrave en su aportación original. Por esta razón no pueden considerarse excesivos los desacuerdos entre estos dos escritores pudiéndose llegar a la convicción por el lector que trabaja sus escritos buscando las bases de acuerdo que éstas son bastante amplias. El tema fundamental que preocupa a Colm es

⁹⁶ *Op. cit.* pág. 53.

⁹⁷ *Op. cit.* pág. 53.

el de las razones en virtud de las cuales el sistema de economía de tráfico concede un papel al Estado que tiene claras repercusiones financieras, justificar lo que Due ha llamado el por qué de la actividad financiera. Por esta causa Colm exige ante todo «un análisis sistemático de los límites y de las deficiencias de una economía de mercado respecto a la consecución de determinados fines deseados»⁹⁸. Sin duda, éste es el primer capítulo de una teoría financiera como lo prueba el hecho de que Due, Simons y Colm, por no citar sino a tres hacendistas, a raíz de los estudios de la *Economía del Bienestar* hayan llegado a la misma conclusión. Conclusión implícita en el trabajo de Musgrave, pues si se repasan, con alguna atención, las ramas que él reconoce en la teoría múltiple del presupuesto se verá que no son más que aquellas en las que la gestión pública aparece precisa por las deficiencias de la economía del mercado. El análisis de la rama de servicios que ha realizado Samuelson y en la aceptación de las críticas a la limitación de su teoría se admiten también las actividades del gobierno derivadas de las imperfecciones de la competencia en cuanto al logro de las finalidades, sobre las que Colm y Due han llamado la atención. La única diferencia entre Musgrave y los citados autores es que el primero no eleva a categoría independiente más que algunas de las funciones enunciadas como propias del Estado por considerar ya disponibles una serie de conocimientos, en cuanto a las tres ramas citadas, que no existen para vertebrar ramas independientes todavía con otras funciones. Pero es categórico, cuando afirma que la estimación de los diversos sectores presupuestarios por él elaborados no tiene ni mucho menos un carácter cerrado; «desde luego podrían añadirse otras funciones, mas el estudio presente se concretará a las enunciadas»⁹⁹.

La segunda tarea que debe emprender una ciencia de la Hacienda es la de determinar los procedimientos formales para dar un contenido racional a la actividad del Estado. Sobre este extremo se han pronunciado con toda claridad Due, Samuelson, Musgrave y Buchanan. Para lograr este objetivo resulta de una gran utilidad la teoría de la determinación múltiple del presupuesto que ha ensayado Musgrave. Evidentemente, los procesos formales en virtud de los cuales puede llegarse a una determinación óptima del nivel de la actividad financiera divergen ampliamente según la naturaleza de esa actividad. La clasificación realizada por Due y la que el trabajo de Samuelson supone, en el fondo idéntica, puesto que se trata de actividades reales y de transferencia en el primero y de gastos reales y distributivos en el segundo que asimila a los de

⁹⁸ Cfs. *Comments on ...* pág. 55.

⁹⁹ Cfs. *A Múltiple ... op. cit.* pág. 33.

transferencia, cumplían con un papel sumamente importante: el de desglosar la naturaleza de la decisión política adoptada en uno u otro caso. Los medios para formar un adecuado juicio financiero son diferentes. Esta diferencia la ha aprovechado plenamente Musgrave y analizando con mucha más profundidad que los escritores anteriores. Ciertamente que, por ahora, la diferenciación formal entre los procesos de decisión financiera, se limitarán el contenido de cada una de las ramas en las que se desglosa la teoría múltiple del presupuesto, no se distinguen más que por la índole de los juicios políticos y sus elementos integrantes. Pero, el propio planteamiento de los elementos para la obtención de un juicio en uno u otro caso, llevará muy pronto a que los progresos de la economía del bienestar repercutan en una diferenciación más clara de ambas decisiones políticas y permitan dar un fundamento más sólido, en consecuencia, al contenido propio de la actividad financiera.

Finalmente, todos los escritores analizados convienen en que constituye un fin básico de la teoría de la Hacienda el estudio de los medios alternativos de carácter financiero para lograr las finalidades elegidas, así como los efectos económicos de las medidas financieras sobre la vida económica.

En conclusión, la Hacienda Pública debe construir siguiendo tal enfoque una teoría normativa que ayude a juzgar de una manera adecuada el desarrollo de la Hacienda Pública. Esa teoría cristaliza en una teoría múltiple de la determinación presupuestaria en la que cada una de las ramas que la integran recoge fallos parciales del orden de competencia que pueden tratarse como partes de un sistema interdependiente. La elaboración de dicha teoría ha de estar ayudada por el progreso de la *Economía del Bienestar*, el conocimiento del análisis de renta, y el estudio de los efectos económicos de las diferentes medidas fiscales.

4. LA TEORÍA DE LA ACCIÓN POLÍTICA DE A. DOWNS Y LA CIENCIA DE LA HACIENDA

Como antes se dijo, en el pensamiento anglosajón se ha presentado también, con frecuencia, el ensayo de buscar una sedimentación política por el camino sociológico-político de la actividad financiera. Entre estos ensayos se encuentra el de Anthony Downs: *An Economic Theory of Democracy* que ha intentado suministrar un cuadro político para el tratamiento de los problemas del sector público de gran interés.

El punto de partida de Downs es crítico: «A pesar de la importancia del Gobierno en la vida económica presente, se ha hecho muy poco para desarrollar una teoría en consonancia con este interés del papel del Estado. Ciertamente que en cada campo de la vida económica se han analizado los impactos de las decisiones del Estado sobre los agregados de la vida económica. Pero muy pocos progresos se han realizado en el sentido de construir una teoría realista siguiendo la regla de un comportamiento semejante al racional que tradicionalmente se ha utilizado para describir la conducta de las unidades económico-privadas. Como consecuencia, el Estado no se ha integrado con las restantes unidades económicas en una teoría del equilibrio general»¹⁰⁰. Downs afirma que la concepción del Estado, implícita en la mayor parte de la teoría financiera tradicional, es inconsistente con los axiomas que explican la conducta del sector privado de la economía. El Estado se toma como un elemento de perturbación del orden del mercado; esto es, como dato exógeno más que parte intrínseca del proceso de división del trabajo. El Estado, en general, no se analiza en cuanto unidad económica. Sin embargo, la relevancia creciente, e indudable hoy, del papel del Estado en la vida económica, ha llevado a los economistas a realizar afirmaciones acerca de su conducta, más que tratamientos sistemáticos sobre ella, en particular en el campo del bienestar económico y de la Hacienda Pública.

La mayor parte de las afirmaciones referentes a esta conducta del Estado tienen carácter normativo y adoptan tres formas distintas: 1.^a Un juicio de valor disfrazado; 2.^a Considerar como un objetivo propio del Estado alguna conducta concreta, por ejemplo, la actitud de la Hacienda redistributiva de Wagner o bien la afirmación de Lerner: «Es una obligación del Estado –quizá incluso la primera obligación del Estado– asegurar el mantenimiento del pleno empleo»¹⁰¹. Tanto en uno como en otro caso no hay realmente una teoría propia, incluso en el campo normativo de la conducta del Estado, puesto que las afirmaciones no son lo suficientemente explícitas en el primer caso y en el segundo no revisten la generalidad precisa y 3.^a En otras circunstancias los economistas explicitan un objetivo general como «la máxima ventaja social» de Dalton o «la utilidad social» de H.P.W. Peck. Tras de estas expresiones se halla, quizá, una concepción del Estado, como unidad económica, a la que le corresponde la maximización del bienestar total. Sin embargo, afirma Downs, raras veces se ha explicitado, concluyentemente, esta afirmación lo que explica

¹⁰⁰ *An Economic ... op. cit.* pág. 3.

¹⁰¹ *The Economics of control*, Ed. Macmillan, N. York 1944, pág. 302.

que no se hayan analizado sus consecuencias, puesto que el Estado no se trata como una parte integrante del proceso de división del trabajo, sino como un elemento externo que perturba el orden del mercado pretendiendo lograr un determinado objetivo.

El fallo de esta concepción para suministrar una descripción adecuada del comportamiento del sector público deriva de que el objetivo atribuido al Estado, que no es otro que el bienestar social, no supone la existencia de un planteamiento homogéneo entre la unidad económica pública y las restantes unidades económicas del sistema. Cuando se construye la teoría del mercado y se analizan las consecuencias a las que la misma conduce, se admite la existencia de una motivación privada, en la unidad económica que realiza la actividad y de una consecuencia política de esa actividad o conjunto de actividades, que pueden ser conformes o no con los juicios de valor de la sociedad. En todo caso, hay una contrastación de que el motivo egoísta constituye la base para llevar adelante la función social que se espera conseguir con una determinada actividad individual. Las motivaciones privadas para ejecutar funciones sociales deseadas son siempre básicas y la justificación del orden de competencia, en términos de los fines, se realiza, precisamente, bajo esta hipótesis: en el supuesto de que el fin privado egoísta individual es una base para alcanzar fines con resonancia pública y de conveniencia general. Tal es la aportación del modelo de la competencia perfecta que muestra como la sociedad puede ganar cuando los hombres actúan por su propio egoísmo. Los economistas aplican este razonamiento a las unidades económico-privadas, no porque sean privadas sino en cuanto son unidades económicas. Es decir, porque son desempeñadas por el hombre y la naturaleza humana debe contar a la hora de adoptar las decisiones. Pero si esto es así, el mismo tipo de razonamiento debe aplicarse a toda institución regida por hombres. Sin embargo, la teoría de la conducta del Estado falla en asignar cualquier motivo a los hombres del gobierno. En este terreno se discuten solamente las funciones propias, no se tratan para nada los incentivos que son fundamentales porque nos determinaran hasta qué punto las funciones citadas son cumplidas. Con toda claridad, aunque con otra intención, se ha referido Schumpeter a este extremo: «No se deduce que el significativo social de un tipo de actividad suministre la motivación precisa, de aquí que la explicación de esta última sea siempre necesaria. Si esta exigencia no se cumple una teoría que se contenta con el análisis del fin social no se puede aceptar como explicación adecuada de las actividades a las que se refiere»¹⁰².

¹⁰² *Capitalism, Socialism and Democracy*, Ed. Harper and Brothers, N. York, 1950, pág. 282.

Downs se preocupa de repasar las causas por las cuales los economistas han ignorado este problema y encuentra tres explicaciones: 1.^a El abandono de la motivación de los hombres públicos se justifica en base a la naturaleza política de este problema. Los aspectos políticos de la actividad económica se abandonan a los teóricos de la política; 2.^a Por una extendida concepción del gobierno democrático. Esta circunstancia tiene dos interpretaciones posibles. El Estado se considera, según la primera, como un instrumento despersonalizado, sin motivaciones privadas, algo así como una fórmula matemática que permite realizar los fines del pueblo (adopción de decisiones por la mayoría). Según la segunda interpretación, el Estado consta, solamente, de hombres a sueldo que tienen la obligación de llevar adelante los deseos del pueblo. Este argumento explica que las motivaciones privadas de los políticos no se consideran a causa de que su menor desobediencia significa su inmediata dimisión, afirmación inutilizable pues peca contra la incertidumbre y la división del trabajo. Supone que el pueblo tiene algún deseo que lograr y que estos miles de deseos pueden comunicarse con facilidad a los gobernantes. En otras palabras, se supone que hay perfecta información en el mundo, que no se plantean ninguno de los problemas que Arrow ha examinado y que la minoría se somete graciosamente a la mayoría y 3.^a Por otra parte los economistas han considerado que el Estado tenía una misión social. El problema de pasar de un conjunto de preferencias individuales a las preferencias sociales, maximizando la situación individual, ha ocupado, fundamentalmente, a los economistas que no han tenido tiempo de dedicarse a los problemas ulteriores que plantearían el logro efectivo de ese bienestar, en tanto este bienestar no pueda definirse claramente.

Esta situación no puede perdurar, por cuanto su fallo ha conducido a una falta de generalización en la teoría de la adopción de las decisiones por el Estado. Incluso una teoría normativa de la Hacienda Pública no tiene otra solución que completarse con un análisis de los procesos por los cuales el Gobierno adopta las decisiones financieras. Suponer que el bienestar total va a ser logrado siempre es abrir una brecha entre la realidad y la teoría equivalente a afirmar que solo los políticos padecen de motivaciones privadas.

Para resolver este problema, opina Downs que, a causa de que el Estado está regido por hombres y dado que todos los hombres han de tener motivaciones privadas para llevar adelante las funciones sociales, la relación estructural entre las funciones del gobierno y los motivos privados de los que las desempeñan, es un determinante básico del comportamiento efectivo del Estado. Esta relación se regula por la constitución política de la sociedad y es ésta la que determina las relaciones existentes entre gobernantes y gobernados y per-

miten revelar hasta qué extremo las preferencias individuales de los gobernantes permitirán desarrollar una acción social.

Es evidente la pertinencia de este planteamiento supletorio a la teoría de la Hacienda que se ha expuesto porque ¿qué prescripciones pueden hacerse si se desconocen los límites hasta los cuales el mecanismo político permitirá traducirlos en la acción práctica? Toda teoría normativa ha de ser, por tanto, completada con una teoría positiva de carácter político.

Pero, desde el momento en el cual las constituciones políticas varían ampliamente, la relación entre motivaciones privadas y acción social no es la misma. Varían ampliamente los métodos de alcanzar las finalidades privadas dentro de cada forma de Estado y no se puede elaborar una teoría positiva de la actividad financiera que explique las decisiones en todas las sociedades, así como tampoco puede tal teoría estar divorciada de la estructura política. La única solución, por tanto, consiste en formular distintas teorías de la conducta del Estado para cada estructura institucional diferente. Esto no significa que las distintas teorías del comportamiento del Estado no tengan elementos comunes, los que tienen, por ejemplo, la teoría de la empresa o del consumo. Un claro elemento común, será el lograr los fines privados de los gobernantes cualquiera que sea la estructura política de la sociedad.

Asimismo, el que deba elaborarse esta teoría no significa que cada economista se convierta en un teórico de la política. El economista debe de tomar como un dato la estructura política. Si trata de hacer un análisis positivo, evidentemente, debe tomar en cuenta las motivaciones de las unidades económicas con las que trata y, por lo tanto, debe conocer la índole de la estructura política de la sociedad, cuando opera dentro de un nivel normativo debe de limitar con claridad las dificultades por las que la teoría normativa debe atravesar para enraizar en la vida financiera.

El que se proponga como rasgo común de las distintas teorías el egoísmo individual de los gobernantes, no quiere decir que no intervengan otras motivaciones distintas. La insistencia en este dato se realiza para subrayar lo fundamental.

Finalmente, considerar al Estado como una parte de la vida económica no significa que no se atienda a la posibilidad de intervenciones por causas normativas, el Estado es parte del proceso general de división del trabajo, o mejor, ha de ser parte en la teoría que debe elaborarse, pero al mismo tiempo, puede ser un agente que modifique determinadas variables.

El esquema anterior sitúa las líneas a las que debe responder la complementariedad de la construcción política, al objeto de edificar una teoría completa y cerrada de la economía pública. Pero Downs no se ha contentado con señalar el plano de la construcción, sino que ha intentado llenarlo para una forma concreta de constitución políticas: la democrática. Su modelo teórico está construido con una gran rigurosidad analítica sentando claramente sus elementos, las definiciones y los axiomas de los que parte para inferir las proposiciones operativas que propone, dado el carácter positivo de la teoría, contrastables con la realidad.

Examinémosle brevemente. I. Definiciones: 1. Gobierno. Organismo de la división del trabajo que tiene el poder de obligar a todas las demás unidades económicas de la sociedad; es el lugar del poder final en una zona dada y 2. Democracia. Sistema político que presenta las siguientes características. a) Dos o más partidos toman parte en elecciones periódicas para controlar la estructura del Estado. b) El partido (o coalición de partidos), que gana una mayoría de votos consigue el control de la estructura del Estado hasta las próximas elecciones. c) Los partidos que pierden nunca intentan evitar que los que ganan ocupen su puesto, ni los que ganan usan los poderes para vaciar la capacidad de los que pierden para competir en las próximas elecciones. d) Todos los adultos cuerdos y cumplidores de la ley que son gobernados se consideran ciudadanos y cada uno de estos tiene un voto y solamente uno en cada elección.

II. Axiomas: 1. Cada partido político es un equipo de hombres que buscan el poder solamente para disfrutar de la renta, el prestigio y la fuerza que acompañan a quien dirige la estructura del Estado; 2. El partido triunfante tiene el control completo de las medidas públicas hasta las próximas elecciones. No existen votaciones de confianza, ni sus órdenes son saboteadas o resistidas por una burocracia intransigente; 3. Los poderes económicos del gobierno son ilimitados. Pueden nacionalizar todo, entregar todo a los intereses particulares o situarse entre esos dos extremos; 4. El único límite de los poderes del gobierno es que el partido que disfruta la estructura del poder no puede limitar la libertad política de los partidos de la oposición o de los ciudadanos y 5. Cualquier componente del modelo bien sea un individuo, un partido o una coalición privada, se comporta racionalmente en todo momento; entendiéndose la racionalidad como utilización de los recursos escasos con arreglo al principio del mínimo medio. En consecuencia, las acciones humanas son eficaces en su conjunto y no deben emprenderse aquellas en que la ganancia marginal esperada supere al coste marginal.

Dado este conjunto de definiciones y axiomas Downs llega a lo que considera su hipótesis fundamental: los partidos políticos en una democracia formulan el conjunto de sus medidas con un medio de ganar votos. Su fin es «servir a los grupos de interés a fin de ganar el poder»¹⁰³. De esta manera su función social «... se consigue como una consecuencia de su motivo privado que no es otro que alcanzar, la renta, el poder y el prestigio de desempeñarla... El político es un empresario que vende medidas de ordenación pública a cambio de votos, en lugar de productos por dinero... teniendo que competir con los votos con otros partidos, lo mismo que dos o más oligopolistas compiten para vender en un mercado. Si tal gobierno procura el máximo o no del bienestar social depende de como la lucha competitiva por el poder influya sobre su comportamiento. No podemos suponer «a priori» que ésta es óptima socialmente, lo mismo que podemos suponer «a priori» que en una empresa dada produce el rendimiento socialmente óptimo»¹⁰⁴.

Las decisiones adoptadas por el Estado con arreglo a las anteriores definiciones, axiomas e hipótesis fundamental se examinan por Downs bajo dos supuestos distintos: a) en un mundo en que hay conocimiento perfecto y la información es gratuita y b) En un mundo con conocimiento imperfecto y suponiendo que la información tiene un coste.

El primer caso es puramente teórico, pero le permite a Downs llegar a un conjunto de proposiciones para explicar a través de un modelo cerrado, el comportamiento político. Son estas proposiciones las siguientes: 1.^a Las medidas públicas serán una función de la forma en que se espera que se orienten las estrategias de la posición y la votación de los electores; 2.^a El gobierno espera que los electores voten de acuerdo con los cambios ocurridos en sus ingresos a consecuencia de las actividades del gobierno y con arreglo a la estrategia de los partidos de la oposición; 3.^a Los electores realmente votan de acuerdo con los cambios ocurridos en sus ingresos por la actividad pública y en conformidad con las alternativas ofrecidas por la dirección. La diferencia entre la proposición segunda y tercera es nula en un mundo perfectamente informado, cuando no es este el caso del gobierno no siempre sabe lo que harán los electores y, por lo mismo, 2.^a y 3.^a pueden diferir; 4.^a Los ingresos de los electores por la actividad pública dependen de las medidas tomadas por el gobierno durante un período y 5.^a Las estrategias de los partidos de la oposi-

¹⁰³ *An Economic ... op. cit.* pág. 28.

¹⁰⁴ Vid. A DOWNS: *An Economic Theory of Political Action in a Democracy* publicado en *The Journal of Political Economy* vol. IXV (1957) pág. 137.

ción dependen de sus puntos de vista sobre las variaciones ocurridas en los ingresos de los electores a consecuencia de las medidas públicas.

Se comprueba fácilmente que estas cinco proposiciones contienen cinco incógnitas: 1.^a Votos esperados. 2.^a Votos reales. 3.^a Estrategias de la oposición. 4.^a Medidas del gobierno y 5.^a Ingresos derivados por los individuos de la actividad pública. Es fácil de aquí pasar a un juego algebraico de cinco ecuaciones con cinco incógnitas que determine el modelo en el que operan los ciudadanos y el gobierno. Ahora bien, el interés de estas normas de conducta no es excesivo puesto que en la vida real la información es costosa y el conocimiento imperfecto lo que significa tres cosas: 1.^a Que los partidos no saben en todo momento que es lo que los ciudadanos desean; 2.^a Que los ciudadanos no siempre saben lo que el gobierno o su oposición ha hecho, está haciendo o haría para servir a sus intereses y 3.^a Que el vencimiento de ambos tipos de ignorancia supone la adquisición de un material informativo costoso. Estas circunstancias poseen tres efectos principales: la posibilidad de la persuasión, la aparición de las ideologías y la operatividad de la ignorancia racional.

Si el conocimiento es perfecto ningún ciudadano puede influir a otro para determinarle a tomar un tipo de conducta concreto y determinado y si es racional nadie puede disuadirle del camino de la eficacia. Cuando aparece la ignorancia es evidente que la situación de los ciudadanos es completamente distinta, teniendo cuatro consecuencias: 1.^a Que algunos hombres son más importantes que otros políticamente, ya que pueden influir sobre más votos que los que ellos personalmente poseen y puesto que suministrar información a los ciudadanos vacilantes es costosa es evidente la pertinencia de aprovecharse de esta influencia política para arrastrar, con un coste dado, el mayor número de votos. En consecuencia, la igualdad de derechos políticos no asegura, en estas circunstancias, la igual influencia sobre la acción pública; 2.^a El gobierno ignora que es lo que quieren los ciudadanos que haga. Por lo mismo, se verá obligado a sondear al electorado y descubrir sus deseos, así como a persuadirle de su reelección. De tal forma, el gobierno democrático se convierte en gobierno representativo sin que importe cual sea la estructura constitucional, siempre y cuando que la comunicación entre los electores y los gobernantes sea imperfecta. Para ser eficaz un gobierno debe desarrollar especialistas que descubran, transmitan y analicen la opinión popular; 3.^a La tercera consecuencia de la imperfecta información y conocimiento es una combinación de las dos anteriores. Siempre y cuando que algunos electores puedan ser influidos aparecen especialistas para esta tarea y debido a la necesidad que el gobierno tiene de poseer intermediarios entre él y la opinión pública existirán

siempre un conjunto de ciudadanos que venden esta influencia y que es colocar entre el gobierno y el pueblo tratando de convencer unas veces al gobierno de la oportunidad de las políticas que ellos defienden y otras a los electores de la deseabilidad de determinadas medidas públicas y 4.^a El conocimiento imperfecto hace que el partido gobernante propenda al cohecho. Como el gobierno no necesita indispensablemente medios económicos para la persuasión de los electores una forma de obtenerlos es el cambio de ayuda política por favores políticos, cambio estrictamente racional y económico.

Además de la persuasión, cuando la información es costosa y el conocimiento imperfecto surge la presencia de ideologías. Por ellas Downs entiende: «imágenes verbales de la buena sociedad y de las políticas principales que se han de usar para crearla»¹⁰⁵. Las ideologías prestan al hombre de gobierno una gran ayuda: eliminan la necesidad de relacionar cada cuestión con el bienestar público, manifiestan las diferencias entre los distintos partidos e inclinan al electorado a la votación. Así surge una demanda de ideologías, indispensable para atraerse los votos del electorado. Pero las ideologías tienen sus reglas de comportamiento. No pueden profesarse por todos los partidos, sino que cada uno de los que intervienen ha de estar adaptado a un conjunto determinado de ellas. Puesta la ideología en el mercado por un partido este no puede alterarla profundamente sino quiere frenar la confianza de sus electores. Tiene que haber además una diferenciación de la ideología de los distintos partidos, aunque las ideologías triunfantes tiendan a imitarse pronto y haya cierta penetración de ellas entre los diversos partidos. Downs obtiene una serie de conclusiones¹⁰⁶ sumamente interesantes por medio de una analogía espacial de la acción política con la económica usando un método empleado por Harold Hotelling para el estudio de la estabilidad de la competencia y que Downs aplica a la estabilidad de la vida política.

Finalmente, Downs estudia las influencias provocadas por la ignorancia racional cuando no existe conocimiento perfecto y la información es costosa. Sus conclusiones aquí son extraordinariamente curiosas puesto que Downs intenta probar la hipótesis de que «el estímulo para estar bien informado en una democracia es prácticamente inexistente»¹⁰⁷. El razonamiento parte del principio del comportamiento racional del ciudadano, quien, para votar, requiere dos tipos de información distintas: 1.^a La precisa para inclinarse por un

¹⁰⁵ *An Economic ... op. cit.* pág. 96.

¹⁰⁶ *An Economic ... op. cit.* págs. 115 y ss.

¹⁰⁷ *An Economic ... op. cit.* pág. 274.

partido y 2.^a La necesaria para decidir qué políticas le interesan particularmente más y tratar de ejercer influencia hacia ellas. En cuanto a la primera decisión es evidente la necesidad de una información previa. Ahora bien, la información en el mundo moderno es gratuita y costosa y, por lo tanto, el sujeto como ente racional, tratará de examinar el rendimiento marginal de la información adquirida en función de la ganancia esperada por votar correctamente en vez de hacerlo incorrectamente. La insignificancia de un votante cualquiera, dentro de un gran electorado, hace que el rendimiento de votar correctamente sea para el ciudadano prácticamente despreciable y de aquí que el estímulo para lograr una buena información no exista. Como dice Downs: «La probabilidad de que su voto determine qué partido gobernará es tan pequeña, que incluso un pequeño coste de procurarse la información sobrepasa su rendimiento. De aquí que la ignorancia de la política no sea un resultado de una postura antipatriótica; por el contrario, es una respuesta muy racional a los hechos de la vida política en una democracia»¹⁰⁸. Esta conclusión pugna abiertamente con el concepto tradicional de buen ciudadano, de demócrata ejemplar. La razón de esta oposición se basa en el hecho de que esta figura ha sido trazada desde el punto de vista colectivo y con arreglo a una teoría normativa, que propugna que el gobierno debe seguir las políticas más convenientes al objeto de lograr el bienestar social y, justamente, esas políticas se lograrán cuando todos los ciudadanos estén bien informados. Ahora bien, es evidente que al pasar de tal plano normativo al positivo se comprueba que los beneficios de un buen comportamiento del gobierno los recibe el particular asociado, es decir, tienen carácter indivisible y, por ello, serán gozados por el sujeto, tanto si ha ayudado a procurarlos como si se evadió de esta tarea. Pero ayudar a procurarlos significa incurrir en un coste: el de procurar una información que siempre es costosa y por esta causa, se explica el comportamiento racional pero no óptimo del ciudadano en el mundo democrático. Por ello no es extraño que, preocupados los defensores de la teoría normativa de la democracia por implantarla como realidad, hayan procurado, de alguna manera coactiva, el obligar a esta información. Hecho extraordinariamente difícil, dada la naturaleza cualitativa de este fenómeno.

En segundo lugar, se decía que la acción política también supone decidir como actuar sobre determinadas medidas públicas. El comportamiento racional lleva así a la creación de un tipo especial de ciudadano el «Lobbyist» término difícilmente traducible y por el cual se entiende el cabildeo de grupo para

¹⁰⁸ *An Economic Theory of Political ... op. cit.* pág. 146.

convencer al gobierno en la adopción de unas medidas políticas concretas. El «lobbyist» es una figura interesante de la democracia pues necesita una gran información para orientar en un sentido conveniente e impresionar a un conjunto de ciudadanos y al propio gobierno sobre la necesidad e inconveniencia de determinadas medidas. Pero disfrutar de la posición de «lobbyist» exige una gran información, un conocimiento profundo del sector sobre el cual desean orientarse la medidas políticas. Por esta causa, el «lobbyist» tiende a ser un especialista y para especializarse una de las razones fundamentales es la de basar la vida económica en un sector concreto. Esta circunstancia explica el hecho de que la capacidad para convertirse en «lobbyist» sea muy elevada en aquellos ciudadanos cuyos ingresos provienen de un sector en el que precisamente, se especializan. Es muy difícil el que puedan surgir «lobbyist» en sectores no vitables económicamente. Por esta razón la influencia directa sobre la formación de la política pública es mucho mayor por parte de los empresarios que de los consumidores. Esto no se debe como afirma Downs, «a una loca apatía por parte de los consumidores. En realidad es exactamente lo contrario. La inclinación del gobierno contra el consumidor ocurre porque los consumidores racionalmente tratan de adquirir únicamente aquella información que les proporciona una ganancia mayor que su coste. El ahorro que podría obtener un consumidor estando informado de la forma en que la política pública afecta a cualquiera de los productos que él compra no le recompensa el costo de informar puesto que su influencia personal sobre la política pública sería probablemente pequeña. Siendo esto así, en casi todos los productos que compra, adopta la decisión de una ignorancia racional, exponiéndose con ello a una explotación amplia. Sin embargo, sería irracional que actuase de otra forma»¹⁰⁹.

Tras realizar este análisis, Downs señala su importancia tanto para la política como para la ciencia económica y financiera. En esta última, que es la que aquí importa, vuelve de nuevo a insistir sobre el punto de arranque que ya expusimos: la irrealidad de que han partido todas las construcciones de la ciencia de la Hacienda al no considerar la naturaleza del proceso político. Especialmente, la teoría normativa necesita del complemento indispensable de un análisis positivo que desmenuce la conducta de los políticos, porque suponer que los gobiernos se hallan regidos por altruistas perfectos cuyo único motivo es llevar a cabo la maximización del bienestar social no es seguir una conducta coherente, pues esa misma teoría normativa se procesa por economistas que han hecho del principio de racionalidad el fundamento de una serie

¹⁰⁹ Vid. *An Economic Theory of Political ... op. cit.* pág. 149.

de proposiciones científicas operativas y aptas para explicar el comportamiento de las unidades económicas privadas: empresa y familia. Por lo tanto, el complemento de una teoría normativa de la Hacienda ha de ser la elaboración de una teoría positiva de la acción política.

5. CONCLUSIÓN

Podemos cerrar aquí la exposición de los ensayos dirigidos a fundamentar científicamente la actividad financiera. De este cuadro, se deducen algunas consecuencias, porque no ha intentado, en ningún momento, ser un simple acopio de teorías de la Hacienda, sino que se ha dirigido desde el primer instante por un esquema que respondía a una hipótesis sobre la fundamentación científica de la actividad financiera, que ha de exponerse ahora. Esta fundamentación no es sino una conclusión del camino recorrido por el tratamiento científico del fenómeno fiscal.

Sin duda, en la fundamentación científica de la actividad financiera, se delinean, con claridad, dos grupos distintos de teoría: la que podemos llamar teoría normativa de la Hacienda y la que puede denominarse teoría sociológico-política de la actividad financiera o positiva. Que la historia del pensamiento financiero haya enfrentado, con frecuencia a ambas exposiciones, no se debe más que a un hecho: al dogmatismo que, frecuentemente, prevalece en cuestiones epistemológicas dentro de la ciencia de la Hacienda. Dogmatismo, que ha llevado a muchas teorías parciales a erigirse en pretendidas verdades absolutas últimos criterios explicativos del fenómeno fiscal. Por otro lado, ha sido también causa de mantener este debate, sobre la exclusividad de una explicación, el no reconocer el carácter normativo de la teoría, el mixtificar la naturaleza de los evidentes juicios de valor sobre los que han de basarse el intento de elaborar un esquema racional, con arreglo al cual, poder juzgar, convenientemente, el comportamiento de la Hacienda Pública en la vida real. Pero salvadas estas dificultades, puede afirmarse hoy el reconocimiento de la existencia de estos dos campos diferentes que no vienen a ser opuestos, sino complementarios, a la hora de explicar, de una manera completa, los hechos fiscales.

La teoría normativa de la actividad financiera ha de poseer ante todo dos misiones distintas: la primera ha de ser la de encuadrar la economía del Estado dentro de la economía nacional, y justificar las razones, en virtud de las que parten de la actividad económica del mundo presente, no deriva ni del mercado, ni sigue los principios de la costumbre, sino que tiene su origen en las de-

cisiones públicas. La única manera de contrastar esta racionalidad la ofrece la economía del bienestar a la que corresponde decidir sobre la organización óptima en función de juicios de valor cuya naturaleza se proclama y de mecanismos económicos cuyo funcionamiento se conoce por el análisis de la teoría pura. Enunciado este campo de trabajo se comprende fácilmente las dificultades que embarazan al progreso científico en este sector. Proviene del acuerdo sobre los fines o juicios de valor y, de otra parte, de los propios progresos de la Ciencia Económica general a la que corresponde ir revelando la adecuación a los juicios de valor elegidos, de los diversos sistemas económicos. El sentido en el cual la libre competencia cumple con una serie de normas o principios, o bien inversamente, la serie de juicios de valor que se hallan implícitos en cada mecanismo u orden de mercado, puede considerarse como la parte inicialmente elaborada de esta rama científica de la enciclopedia económica, cuyas repercusiones en el campo financiero son decisivas al ser el único medio que permitirá trazar adecuadamente el papel que ha de desempeñar el Estado en la vida económica. De aquí el interés del hacendista –y lo que es más importante la información que este debe poseer– por y sobre los avances de esta rama del conocimiento económico. En el límite de lo alcanzado hasta hoy puede considerarse un esbozo interesante el trazado por John F. Due para encuadrar el papel del Estado dentro del curso de la vida económica. Sin embargo, los progresos de esta rama del conocimiento serán, sin duda, grandes en los próximos años y permitirán ir asentando, más sólidamente, estos rasgos generales en los que se intuye ya, con gran claridad, la acción del Estado en la vida económica y justificar, sobre todo, la racionalidad de esta intervención. Los límites de la exposición de Due son, esencialmente los límites de la economía del bienestar, se refieren a la limitada aceptación de los juicios de valor social y la propia inconclusión del análisis económico, porque como ha señalado Koopmans¹¹⁰, este no ha llevado todavía hacia un mundo de incertidumbre el funcionamiento del orden de competencia.

La segunda misión de una teoría normativa consiste en fijar, de alguna manera, el tope conveniente de la actividad pública; esto es, elaborar un conjunto de proposiciones con arreglos las cuales pueda obtenerse un nivel óptimo de la actividad financiera. La teoría del presupuesto múltiple de Musgrave constituye un planteamiento heurístico extraordinariamente interesante para edificar este segundo bloque integrante de la teoría normativa de la Hacienda Pública. Y ello por varias razones: 1.^a Por arrancar de los sectores más elabo-

¹¹⁰ Vid. *Three Essays on the State of Economic Science* Ed. McGraw Hill, N. York, 1957.

rados en los que se ha manifestado la irracionalidad social del sistema de competencia, tratando de corregir sus desviaciones: existencias de beneficios sociales conjuntamente con los privados, que llevan a delinear la rama de los servicios; falta de equidad en la distribución de la renta que constituye la esencia de la rama de distribución e inestabilidades de la demanda efectiva, con la escuela de paro que exige la presencia de la Hacienda del Estado para mantener la demanda total a nivel del pleno empleo. De esta suerte, la teoría de la determinación múltiple del presupuesto armoniza con la primera función de la teoría normativa: la de explicar la racionalidad de las intervenciones públicas; 2.^a La teoría del presupuesto múltiple es una teoría abierta. Como afirma Musgrave, las ramas por él delineadas no son sino tres para concretar la inicial elaboración de la teoría. Desde luego pueden crearse más siempre y cuando que permitan una determinación simultánea de la teoría del presupuesto. Por lo tanto, todos los progresos que puedan realizarse en la economía del bienestar podrán ser recogidos por la teoría múltiple del presupuesto; 3.^a Por permitir diferenciar, dado el conocimiento de la ciencia de la Hacienda y del planteamiento histórico y real del problema financiero, la naturaleza de las diversas decisiones que han de adoptarse para cada una de las ramas de servicios, distribución y estabilización. Aunque esta diferencia sea hoy más bien una esperanza de realización de la teoría, el desigual desarrollo alcanzado por el planteamiento de la rama de servicios y de la rama de distribución autorizan a propugnar la separación propuesta por Musgrave y 4.^a Por permitir un desarrollo institucional adaptado a las exigencias de la naturaleza del presupuesto múltiple que es igual que decir a las exigencias del papel que el Estado debe representar en el mundo moderno.

La teoría del presupuesto múltiple reclama, en sus distintas ramas, un conocimiento profundo de los efectos de las distintas medidas sobre la distribución más eficaz de los recursos y sobre el desarrollo y volumen de la renta nacional. El análisis de este campo ha de llevarse adelante por la aplicación de una serie de técnicas metodológicas que debe conocer necesariamente el hacendista y a cuyo progreso debe contribuir si es que la teoría normativa de la actividad financiera ha de tener operatividad práctica. Estas técnicas son fundamentalmente contabilidad nacional, análisis de renta, modelos económicos y la técnica del equilibrio económico general y parcial.

Con los dos componentes de la teoría normativa de la Hacienda tendríamos los elementos aptos para describir un comportamiento ideal del Estado y, por lo tanto, para juzgar de su comportamiento efectivo en la vida real. Pero, aunque esto sea necesario no es, sin embargo, suficiente. La teoría no debe

conformarse con trazar una visión ideal de los hechos, sino que ha de limitar aquellas barreras que se oponen a su implantación, delineando el mecanismo por el que debe pasar a la realidad. Es decir, elaborar algo semejante a lo que Stackelberg¹¹¹ llama factores adicionales a la formación del precio en la teoría económica, y que podemos denominar, siguiendo su ejemplo, factores adicionales a la teoría normativa del fenómeno financiero. Es curiosa, incluso, la aplicación de los dos grupos que Stackelberg distingue en los factores adicionales a la formación del precio al caso del fenómeno fiscal. Stackelberg trata, en efecto, en primer lugar, de los elementos de inercia que se basan en una serie de peculiares propiedades de las unidades económico privadas. Estos existen también en una teoría del comportamiento político que ha de basarse en propiedades genuinos de los componentes que desempeñan la acción pública del país y que debe investigarse para discriminar hasta que límite puede, de hecho, perseguirse un objetivo social, a través de la organización de la convivencia colectiva. Por otro lado, Stackelberg admite la existencia de elementos de organización que tipifican la formación efectiva de los fenómenos económicos. Estos también existen en el fenómeno financiero y han sido especialmente subrayados por Colm, pues es indudable que la actividad financiera se desarrollará en la vida real de acuerdo con unos métodos típicos que se siguen del principio del presupuesto. Métodos característicos, que han de llevar a aquel que analice la pura teoría normativa de la ciencia de la Hacienda a un estudio de los mismos, para conocer, al menos, los límites y barreras que ha de pasar cualquier proposición elaborada en el campo de la teoría pura, no acuñando proposiciones que pecan ingenuamente contra los métodos típicos de organización de la convivencia financiera, hecho que Colm ha denunciado, y que ha aparecido fundamentalmente al tratarse de elaborar la teoría del presupuesto múltiple en la rama de la estabilización. Este último factor adicional al fenómeno financiero lleva al hacendista a relacionar su campo con otras disciplinas cuyas técnicas no debe ignorar, aunque lógicamente quede excluido de cultivarlas con intensidad, si es que de veras desea una especialización en la economía financiera.

Por lo tanto, la teoría positiva de la ciencia de la Hacienda suministra, en mi opinión, lo que he llamado factores adicionales a la teoría normativa del fenómeno financiero y supone la existencia de dos campos de conocimientos diferentes: 1.º El de la teoría del comportamiento político, cuyas repercusiones en el campo fiscal debe conocer el hacendista. Esta teoría debe elaborarse

¹¹¹ *Principios de Teoría Económica*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1954, págs. 252 y ss.

desde dos ángulos distintos: a) El de la sociología financiera y b) El de la teoría de los hechos políticos. La índole de estas investigaciones hace que guarden más bien relaciones de complementariedad, que de sustitución a la hora de explicar, en su integridad el curso de los fenómenos fiscales. La importancia causal y sintomática de la sociología financiera que tan acusadamente ha subrayado Goldscheim la convierte en un elemento interpretativo de validez indudable para completar el esqueleto o armazón de cualquier teoría, con las desviaciones que inevitablemente introduce la práctica financiera cotidiana sobre la naturaleza última y el propósito final de las medidas de una teoría normativa de la Hacienda Pública. Por otra parte, la elaboración de una teoría del comportamiento del Estado exige un conocimiento profundo de la adopción de decisiones sociales, terreno en el cual las aportaciones de Arrow y Black son de excepcional importancia así como un tratamiento positivo del comportamiento político en el sentido en que ha sido iniciado por Downs y 2.^o Finalmente, es conveniente no olvidar que la Hacienda Pública se refiere a la forma peculiar en la cual se persiguen objetivos de la vida social a través de los programas de ingresos y gastos públicos. Por lo tanto, cualquier medida que se desprenda de la teoría normativa de la ciencia de la Hacienda debe atravesar una serie de vicisitudes que el economista debe conocer, para impedir que en este camino entre teoría y realidad se esterilicen las más idóneas medidas fiscales. Las decisiones de la Hacienda Pública, adoptadas siguiendo el principio o norma del presupuesto, requiere una consideración de los procedimientos políticos administrativos, contables y de organización. Este conocimiento no es sino una consecuencia de la organización que inevitablemente exige la vida financiera en el mundo moderno y el encuadramiento conveniente de la Hacienda Pública en el marco de la política económica, sin conocer este parentesco estrecho de la Hacienda Pública con las disciplinas limítrofes, puede caerse, muchas veces, en ingenuidades científicas, que lleven a aconsejar determinadas medidas, inferidas de una teoría normativa, que pugnan con el procedimiento característico que ha de acompañar al principio del presupuesto que gobierna la gestión financiera en el mundo moderno.

Solo una integración de estas dos teorías, normativa y positiva, puede llevar a edificar una ciencia de la Hacienda con base suficiente para interpretar, de forma adecuada, los hechos fiscales.

RELACIÓN DE OBRAS CLÁSICOS DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO ESPAÑOL

PRIMERA ÉPOCA (1974-1989)

Instituto de Estudios Fiscales

1. Restauración Política de España. *Sancho de Moncada*.
2. Discurso Sobre el Fomento de la Industria Popular. Discurso Sobre la Educación Popular de los Artesanos. *Pedro Rodríguez (Conde de Campomanes)*.
3. Restauración de la Abundancia de España. *Miguel Caxa de Leruela*.
4. Suma de Tratos y Contratos. *Tomás de Mercado*.
5. Curso de Economía Política. *Álvaro Flórez Estrada*.
6. Proyecto Económico. *Bernardo Ward*.
7. Conservación de Monarquías y Discursos Políticos. *Pedro Fernández de Navarrete*.
8. Reflexiones Sobre el Comercio Español A Indias. *Pedro Rodríguez (Conde de Campomanes)*.
9. Apuntes Sobre el Bien y el Mal de España. *Miguel Antonio de la Gándara*.
10. Elemento de Economía Política Con Aplicación Particular A España. *Marqués de Valle Santoro*.

SEGUNDA ÉPOCA (1989-1999)

Instituto de Estudios Fiscales Sociedad Estatal Quinto Centenario

11. Tratado Sobre los Préstamos y la Usura. *Luis de Molina*.
12. Informes En el Expediente de la Ley Agraria. *Pablo de Olavide et al.*

13. Tratado Sobre los Cambios. *Luis de Molina*.
14. Escritos Económicos. *Laureano Figuerola*.
15. Gobierno Político de Agricultura. *Lope de Deza*.
16. Restablecimiento de Las Fábricas y Comercio Español. *Bernardo de Ulloa*.
17. Memorial de la Política Necesaria y Útil Restauración a la República de España. *Martín González de Cellorigo*.
18. Escritos de López de Peñalver. *Juan López de Peñalver*.
19. Manifiesto Universal de los Males Envejecidos que España Padece. *Francisco M. de Moya Torres y Velasco*.
20. Escritos de Reforma. *Luis Olariaga Pujana*.
21. El Pensamiento Hacendístico Liberal En Las Cortes de Cádiz. *Román Martínez de Montaos Et Al*.
22. Escritos Saint-Simonianos. *Joseph A. Govert-Spring*.
23. Ensayo Económico Sobre el Sistema de la Moneda-Papel y Sobre el Crédito Público. *José Alonso Ortiz*.
24. De la Libertad de Comercio. *José Joaquín de Mora*.

TERCERA ÉPOCA (2000-2010)

Real Academia de Ciencias Morales y Políticas
Instituto de Estudios Fiscales
Fundación ICO

25. Escritos Económicos. *Gaspar Melchor de Jovellanos*.
26. Biblioteca de los Economistas Españoles de los Siglos XVI, XVII y XVIII. *Manuel Colmeiro Penido*.
27. El Krausismo Económico Español. *Varios Autores*.
28. Escritos Monetarios. *Raimundo Fernández Villaverde*.
29. Obras. *Antonio Flores de Lemus*.

CUARTA ÉPOCA (2015-2023)

Real Academia de Ciencias Morales y Políticas
Instituto de Estudios Fiscales
Fundación ICO
Banco de España

30. Discursos y Apuntamientos y Otros Escritos. *Mateo Lisón y Viedma*.
31. Apuntes de Economía Política y Otros Escritos. *Gabriel Rodríguez*.
32. Mendizabal y el Liberalismo Económico Español. *Juan Álvarez y Mendizabal*.

33. The Theory And Practice Of Commerce And Maritime Affairs. Traducido por *John Kippax*.
34. Lecciones de Economía Social y Otros Escritos Económicos (1838-1849). *Ramón de la Sagra*.
35. Discurso Sobre Economía Política y Otros Escritos. *Enrique Ramos Muñoz*.
36. Memorial Del Contador Luis Ortiz A Felipe II. *Luis Ortiz*.
37. En Busca de la Estabilidad Monetaria. Prolegómenos de Una Reforma Exitosa 1668-1686. *Selección de Arbitrios*.
38. Contribuciones A la Modernización de la Economía En España. *Heinrich Von Stackelberg*.
39. Escritos de Francisco Cabarrús. Economista Ilustrado. *Francisco Cabarrús*.

QUINTA ÉPOCA (2024)

Real Academia de Ciencias Morales y Políticas
Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado
Fundación ICO

40. Colección de Memorias y Documentos. *Pablo Pebrer*.
41. Escritos Económicos. *Francesc Cambó*.

Enrique Fuentes Quintana



ENRIQUE FUENTES QUINTANA (Carrión de los Condes, Palencia, 1924 – Madrid, 2007), fue uno de los economistas españoles de la segunda mitad del siglo xx que tuvo mayor influencia en el mundo académico, político y social. Catedrático de Economía Política y Hacienda Pública de la Universidad de Valladolid y más tarde de Hacienda Pública y Derecho Fiscal en la Universidad Complutense y la UNED.

Fue director del Instituto de Estudios Fiscales, ministro de Economía y vicepresidente segundo del tercer Gobierno de la monarquía bajo la presidencia de Adolfo Suárez, siendo el padre intelectual de los acuerdos de la Moncloa, firmados en 1977. Director general de la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social —más tarde FUNCAS—, de la Confederación Española de Cajas de Ahorro y presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas desde 1990 hasta su fallecimiento.

Desde las diversas instituciones que dirigió promovió la creación de las más importantes revistas de economía y hacienda, dedicando los últimos años de su vida al estudio y divulgación del pensamiento de los principales economistas españoles. Su empeño, a lo largo de más de una década, dio lugar a la magna obra en nueve volúmenes *Economía y economistas españoles* y a la colección Clásicos del pensamiento económico español.



LA COLECCIÓN Clásicos del pensamiento económico español, creada en 1974 por el entonces director del Instituto de Estudios Fiscales, el profesor Enrique Fuentes Quintana, actualmente se coedita —bajo la dirección de los profesores Pedro Schwartz Girón y Alfonso Sánchez Hormigo— en edición digital y también en papel con la Agencia Estatal BOE y el patrocinio de la Fundación ICO. Desde sus inicios fue destinada a rescatar las más importantes obras de los economistas españoles del pasado, en algunos casos perdidas, o ilocalizables.

El casi medio centenar de obras que alcanza ya la colección y que han sido digitalizadas por la Agencia Estatal BOE, consisten en ediciones críticas de textos clásicos de escritores de economía españoles de diversas épocas, que incorporan estudios introductorios de investigadores de la máxima relevancia. Los estudios se ofrecen también en versión inglesa para su mayor difusión.

El conjunto de las obras editadas ofrece una amplia panorámica que refleja la recepción del pensamiento económico de los diversos autores foráneos, a través del proceso de circulación y difusión internacional del pensamiento económico.

CLÁSICOS DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO ESPAÑOL



HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO Y FINANCIERO recoge el texto de la pionera edición del primer volumen de los Apuntes de Hacienda Pública editados por el profesor Enrique Fuentes Quintana en 1959. Ese año, comenzó a impartir las lecciones de Hacienda Pública y Derecho Fiscal en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid, tras haber obtenido la Cátedra en esa disciplina un año antes, para cuyo concurso preparó la preceptiva Memoria.

El libro recoge una síntesis de las diferentes escuelas de pensamiento económico, así como su visión de los temas centrales de la Hacienda Pública, compendio que puso al día el estado de los conocimientos sobre Hacienda Pública dominados hasta ese momento por la tradición italiana, a la que el profesor Fuentes añadió las ideas de la literatura financiera anglosajona siguiendo la estela de Richard Musgrave.

El comité asesor de la colección Clásicos del pensamiento económico español que el profesor Fuentes Quintana creó en 1974 desde el Instituto de Estudios Fiscales (del que fue su director), quiere reconocer su valiosa labor y su categoría como economista y hacendista, incorporándole a la colección en este primer volumen de los dos que se van a editar en la colección. En él se reproduce el texto de la primera edición de los Apuntes de Hacienda Pública con los que estudiaron varias generaciones de economistas.