

1.e) Evolución del pensamiento financiero. Evolución del rol del Estado.

Hay varias teorías que explican la naturaleza de la actividad financiera del Estado. Una de ellas entiende que la actividad financiera es de naturaleza económica, dentro de la cual podemos distinguir diferentes concepciones:

1. Del Intercambio: es de origen clásico y sostiene que entre los individuos y el Estado hay una suerte de contrato o convenio por el cual los individuos pagan una contraprestación a cambio de la cual éste brinda determinados servicios (seguridad, defensa y justicia). Adam Smith decía que los gastos públicos son aquellos que tienen su origen en la administración de un gran patrimonio, y que su financiación se atiende mediante la contribución de los habitantes. Ello supone una concepción individualista de la sociedad. En ella el individuo decide sus gastos en función de la utilidad marginal que le brindan, incluidos aquellos vinculados con los servicios que presta el Estado. Como consecuencia de la utilidad marginal que asigne a los servicios que presta el Estado, el individuo estará dispuesto a pagar por los mismos. Es una teoría subjetiva de la valorización de los servicios, lo que origina una severa dificultad por la medición y comparación interpersonal de las utilidades.

2. Del consumo: visión también clásica que tiene una concepción pesimista del Estado. Sostiene que la economía consiste en la producción de bienes y no incluye a los servicios. El Estado absorbe los recursos privados y los destruye, los consume. En extremo, el Estado es considerado como un pozo donde se pierde una parte de los recursos de la comunidad y, por lo tanto, insiste en la necesidad que el Estado sea lo más pequeño posible. Podría decirse que es la concepción del Estado mínimo.

3. De la productividad: reacciona contra la tesis pesimista sosteniendo que el Estado realiza una tarea productiva, incluso con positivas consecuencias sociales. Lo hace en forma indirecta, creando las condiciones para que se desarrollen normalmente las actividades económicas privadas. También el Estado es productivo porque presta determinados servicios, como la salud pública. Puede además ser útil socialmente cuando, con impuestos, redistribuye ingresos, cobrándole a aquellos que más pueden pagar brindando servicios gratuitos a aquellos que no. Una concepción que proviene de las corrientes productivistas de la actividad financiera del Estado sostiene que éste es una suerte de gran cooperativa donde los individuos se asocian con el propósito de atender las necesidades del conjunto. Dichas necesidades serán atendidas por la producción de esta cooperativa que venderá sus servicios a precio de costo, es decir, sin ganancias. Alternativamente se sostiene que el Estado produce y vende servicios, los que a su vez están valorizados con independencia de los costos a través de la fijación de precios políticos. Las teorías productivas no resuelven el problema de que los servicios públicos no se venden a un precio, hecho que obviamente se confirma en la realidad, lo que a su vez surge de los bienes públicos, que por su característica de consumo conjunto, no inducen a revelar las preferencias de los consumidores a través del sistema de precios.

Otra teoría, opina que la actividad financiera es de naturaleza sociológica. Hay autores que ven en el fenómeno financiero la influencia de los factores integrantes de la sociedad, como la riqueza del suelo, la idiosincrasia de los pobladores, la tendencia de los grupos dominantes, y consideran, en consecuencia, que es un problema sociológico y que las Finanzas Públicas son una parte de la sociología.

Esta teoría reacciona contra las económicas diciendo que no explican adecuadamente la actividad financiera del Estado. Tiene una concepción particular del Estado: se parte de que éste es una mera ilusión porque lo real, lo que importa, es quienes ejercen el gobierno. Los gobernantes gobiernan no en función de los intereses generales sino en función de intereses de grupo, ya sea del propio o de aquellos que apoyan.

Esta teoría es expuesta por Pareto, quien sostiene que la clase gobernante aprovecha el poder explotando a la oposición. Sobre ella recaen los impuestos y sobre el “oficialismo” los beneficios de los gastos públicos. Señala que el Estado incurre en déficit en su presupuesto, lo financia con endeudamiento, luego monetariamente generando inflación, y por lo tanto cuando llega el momento de devolver a los particulares su ahorro, éste ha sido erosionado, a causa de la inflación, en su poder adquisitivo.

Por último, hay quienes afirman que la cuestión financiera es de naturaleza política. Manifiestan que la política significa fijarse metas precisas luego de una valoración o elección, y entonces la actividad financiera es de esencia política aunque emplea medios económicos.

De igual manera, reacciona contra las teorías económica y sociológica expresando que no explican adecuadamente la actividad financiera del Estado. Sostienen que ésta se caracteriza por un hecho particular que viene dado porque el sujeto activo de la misma es el Estado, que tiene como objetivo lograr la satisfacción de las necesidades que hacen al interés general, que es un ente de naturaleza real, que busca la armonía y la cooperación de los individuos y que debe ser arbitro en aquellas situaciones conflictivas donde el interés particular no se concilie con el general.

Conforme a esta concepción la actividad financiera del Estado es de naturaleza política por las siguientes razones: político es su sujeto activo, que es el Estado; atiende al interés general más allá de los intereses particulares; el Estado recurre a procedimientos coactivos derivados de su poder de imperio; el Estado se basa en principios de distribución equitativos; todo lo anterior no significa desconocer aspectos económicos y sociales de carácter relevante en la actividad financiera del Estado.

Cuando estudiemos la evolución del pensamiento financiero, haremos un repaso de las doctrinas económicas, no solo para saber si las Finanzas son de naturaleza económica, sino también porque el pensamiento económico influye decisivamente en el pensamiento financiero.

Una reflexión general de carácter preliminar es que el desarrollo histórico de las ideas en materia de finanzas públicas está poderosamente influido por la evolución de los hechos y de los acontecimientos y también que éstos están, en alguna medida, influidos por aquel. No se puede determinar con precisión cuál de las dos influencias sea más decisiva y es suficiente comprobar la recíproca dependencia de la historia del pensamiento y de la historia de los hechos de las finanzas públicas. Se trata así, de la influencia recíproca de la evolución de los mismos acontecimientos reales sobre la evolución de la teoría (económica general y financiera), como de la evolución de la teoría sobre el desenvolvimiento de los acontecimientos reales.

Habremos de indagar cuál ha sido el desarrollo histórico de las teorías que han ido modelando la ciencia de las finanzas, investigación que es importante por diversos motivos.

En primer lugar, porque nos revelará los lazos de unión que siempre ha habido entre las doctrinas que auspiciaron determinados tipos de actividad financiera y los principios filosóficos que inspiraron también las distintas concepciones políticas del Estado.

En segundo término, porque una reseña histórica del pensamiento financiero nos permitirá ir familiarizándonos con los nombres de los grandes teóricos, maestros y especialistas de esta materia.

Un estudio de este tipo, por último, nos proporcionará la más razonable explicación, no solo de la mayoría de los principios que hoy sustenta la ciencia de las finanzas públicas, sino además, de muchos de los modernos institutos financieros.

Partiendo de dichas premisas, consideramos que el desarrollo del pensamiento financiero puede ser expuesto esquemáticamente dividiéndolo en las siguientes etapas:

- a) Antes del siglo XVII;
- b) Los primeros desarrollos en el siglo XVII;
- c) Las finanzas como parte de la economía en el siglo XVIII;
- d) La autonomía científica de las finanzas públicas en el siglo XIX; y
- e) El pensamiento moderno sobre las finanzas.

ANTES DEL SIGLO XVII:

La actividad financiera está presente desde que ha existido la vida humana en sociedad pues en ella se verifica un poder (de cualquier naturaleza que se lo quiera reconocer: conquista, coerción, asentimiento, autoridad consentida, contractualista, etc.) ya que una de las tareas del grupo social es sobrevivir (perpetuarse) y, para ello, requiere de medios materiales.

Las tribus nómades solían tomar botines de guerra de los pueblos vecinos. Las tribus sedentarias acostumbraban dar a sus jefes parte de sus cosechas.

En las civilizaciones antiguas hubo hechos que denuncian la existencia de una actividad financiera: ingresos y gastos de los que ejercían el poder (Persia, Egipto, Asiria, etc.). Hubo exigencias de entregar una porción determinada de riqueza individual, bajo diversas formas. Además, los pueblos que eran conquistados o vencidos en la guerra eran despojados de sus bienes, o se les imponían tributos cuyo objeto podrían ser las personas (prestaciones personales, esclavitud) o las cosas (cosechas, entregas de minerales).

En las civilizaciones griega y romana se nota una actividad financiera organizada ya con cierta regularidad, puesto que a las exacciones fijadas sobre los pueblos sometidos militarmente, se añadieron tributos a solventar por los propios ciudadanos.

La Edad Media, por su parte, fue una época de constantes cambios y luchas, que no resultaron muy favorables para la actividad económica próspera. La institución feudal hizo desaparecer la anterior idea del tesoro público, y los señores feudales establecían sobre sus vasallos una variada serie de exigencias económicas y prestaciones personales, por lo que no puede hablarse de “tributos” en el sentido actual, puesto que aquellas tenían su origen bien en el pacto de vasallaje correspondiente (a cambio del cual obtenían su protección) o bien por vía del sometimiento de la fuerza.

Las incipientes monarquías europeas, de escaso poder específico por ese entonces, atravesaron un tiempo de penuria económica. Las primeras manifestaciones financieras aparecieron entre los siglos XI y XII que fueron cimentando la idea del consentimiento del pueblo para los tributos y para la aplicación de ellos al gasto público de entonces.

Durante los siglos XIV y XV, en la época del Renacimiento italiano, algunas comunas y repúblicas italianas experimentaron un grado tal de prosperidad económica que les permitió afrontar ciertas necesidades comunes.

Por lo antes mencionado, múltiples instituciones financieras aparecieron en los pueblos de la antigüedad e incluso del Medioevo, todo ello antes de que se teorizara sobre los respectivos fundamentos. En consecuencia, dichas instituciones se caracterizaron por no formar parte de un sistema concebido integralmente y aplicado conscientemente. Ellas formaron parte, como ocurrió con los distintos tributos o gravámenes entonces exigidos, de un conglomerado de medidas destinadas a satisfacer las necesidades financieras de los gobiernos y, en la mayoría de los casos, diseñadas por creadores desconocidos.

Por tales circunstancias, los diversos institutos financieros que se conocieron hasta fines del siglo XVI fueron puestos en práctica, modificados, conservados o abandonados por motivos diversos, pero nunca por razones de teorías financieras que así lo aconsejasen. Ello es lo que sucedió con gravámenes tales como la liturgia ateniense, la vigesima hereditatum romana y el catastro florentino, los cuales hoy son famosos porque, en general, son respectivamente invocados como antecedentes de los impuestos extraordinarios de guerra, del impuesto a las herencias y del impuesto a las rentas. Esos gravámenes, como todas las demás instituciones financieras de la antigüedad, pertenecen a lo que se puede denominar la prehistoria de las teorías financieras.

Además de la inexistencia de teorías financieras en la historia anterior al advenimiento del siglo XVII, hallamos una concepción del Estado muy distinta de la actual. El Estado, en términos generales, fue identificado con la persona que lo representaba o ejercía la jefatura de gobierno, es decir, sin ser todavía conceptualizado como un ente de existencia ideal, necesaria e independiente del gobernante.

Como consecuencia de la referida inexistencia de esos dos factores fundamentales para el desarrollo de un pensamiento financiero (primero, un sistema financiero globalmente concebido y, segundo, una concepción del ente Estado), en la mayoría de los Estados de la antigüedad la actividad pública de tipo financiero era relativamente simple: 1) los gastos asimilables a lo que hoy podemos caracterizar como erogaciones públicas eran cubiertos con los ingresos personales de quien ejercía la jefatura del gobierno; y 2) a su vez, el gobernante procuraba la obtención de tales ingresos, principalmente, por medio de conquistas guerreras, o mediante donativos o tributos que debían pagarle sus súbditos por imponer justicia o asegurar protección.

El siguiente período histórico, el del Medioevo (a pesar del surgimiento de la Iglesia como ente de singular importancia), no representó en lo que atañe a las instituciones financieras, ningún cambio significativo con respecto a la época anterior. Se produjeron sí, importantes cambios en la estructura social, dado que la aristocracia terrateniente pasó a ocupar un primer plano y prácticamente toda la producción quedó a cargo de individuos subordinados a los señores feudales. Pero se carecía todavía de postulados económicos y principios financieros tales como los conocidos en nuestros tiempos y, además, se hallaban aun distantes de la actual concepción del Estado. Así, por ejemplo, las gabelas y otros tributos exigidos por los nobles, poseedores de los fundos, de ninguna manera pueden ser asimilados a los impuestos actuales.

El Medioevo consistió en otro período de prehistoria de los actuales recursos públicos. Durante la Edad Media rigieron las llamadas “finanzas patrimoniales”, en las cuales los bienes del Estado estaban indiferenciados con relación a los bienes de los soberanos y de los señores feudales. Es decir, que en todo este período histórico nos encontramos con un régimen político-social que en nada se parece al del Estado moderno, y de allí la imposibilidad de extraer antecedentes útiles para la ciencia financiera.

A modo de resumen diremos, que hasta el siglo XVI no es fácil encontrar una actividad financiera organizada, y no existe un conjunto de ideas que de fundamento a la misma. Hay algunas instituciones particulares como tributos, endeudamiento y algún gasto público, pero se observa una confusión entre la figura del gobernante y la del Estado.

No existe en ese tiempo la idea de Estado y el que ejerce el gobierno del grupo social es el que desarrolla las actividades “financieras”, atendiendo los gastos con sus propios recursos. Cuando los dineros personales del líder, príncipe o monarca no son suficientes, los amplía con conquistas guerreras obteniendo por la fuerza los recursos que emplea en la atención de acciones tales como las militares y las de justicia.

Tanto en la Antigüedad como en la Edad Media, hubo una actividad financiera de escasa entidad, ello es el reflejo de los pocos fines públicos asumidos por el Estado, ya que los poderes públicos estaban esencialmente ocupados en tareas bélicas, y se mostraban ajenos al cumplimiento de tareas de asistencia sanitaria, docente que generalmente eran realizadas por las Órdenes Religiosas. No existía un sistema de ingresos estable y permanente, porque no existía una serie de fines a cumplir por los poderes públicos. Recién con el nacimiento del Estado moderno va a surgir una incipiente actividad financiera.

PRIMEROS DESARROLLOS EN EL SIGLO XVII:

La situación antes descrita había empezado a cambiar radicalmente en el siglo XVI, porque así como durante el transcurso de esos años se produjo el Renacimiento para las artes y la Reforma en el campo religioso, la actividad concerniente a las finanzas públicas se transformó también profundamente. Por primera vez en la historia, se atisbó la conceptualización de dos factores que consideramos fundamentales para la historia del conjunto de los conocimientos ordenados sobre las finanzas públicas; en primer término, el concepto de Estado y, en segundo lugar, la formulación de los primeros postulados teóricos, independientes de otros de orden religioso, jurídico o moral.

El primero de esos factores (o sea, la idea del Estado como ente, máximo ostentador de poder) había sido ya perfilado claramente en las obras de Maquiavelo y, posteriormente, en las de Jean Bodin, quienes, rechazando las normas morales de la clerecía erudita, exaltaron la soberanía del Estado por sobre cualquier otro poder. Por otra parte, coincidiendo con esas nuevas concepciones de la soberanía del monarca, se desarrollaron formidablemente las poblaciones urbanas, en detrimento de las sociedades agrícolas del feudalismo, y creció el comercio con una fuerza hasta entonces desconocida, como consecuencia de las exploraciones y descubrimientos de navegantes portugueses, españoles, ingleses y holandeses. Todo ello dio lugar a la aparición del Estado-nación como centro de poder, lo cual, a su vez, originó la jerarquización de los reyes, quienes se elevaron entonces al rango de monarcas absolutistas o símbolos de las expresiones de la soberanía estatal. En tales funciones reclutaron hombres remunerados para la formación de sus ejércitos, contrataron los servicios de profesionales en el manejo de las cosas públicas, e intervinieron activamente en la formación de las primeras industrias, del comercio y de la banca.

Pero justamente con la aparición de ese primer concepto de Estado como ente soberano comenzaron a ser aplicados también postulados o reglas económicas y financieras, que si bien no constituyeron la piedra fundamental de la ciencia económica ni de nuestra disciplina, tuvieron si, el mérito de hacer resaltar la importancia de la actividad pública financiera. Nos referimos a los principios que muchísimo tiempo más tarde iban a ser englobados bajo los rótulos de mercantilismo y Cameralismo. Conforme a tales principios, el principal objetivo de la política nacional debía ser la obtención de un excedente de las exportaciones sobre las importaciones.

Como consecuencia de esa premisa, resulta fácil comprender por qué los Estados mercantilistas aplicaron las siguientes reglas: 1) reducción de los derechos de exportación y abolición total de ellos cuando se tratara de bienes manufacturados con materias primas extranjeras; 2) no aplicación de derechos de importación a todas aquellas mercaderías que eran introducidas con propósito de reexportación; y 3) elevación de los derechos de importación, como también incremento de los impuestos al consumo interno, de todas las demás mercaderías, con el propósito de desalentar los pagos al exterior y, al mismo tiempo, aumentar las rentas de la corona.

Ese período se caracterizó, además de la utilización de los derechos aduaneros a la importación y de los impuestos al consumo interno, por otra circunstancia que merece ser destacada: la monetización. Esta política que sirvió de gozne para todo el sistema mercantilista, tuvo como consecuencia directa un formidable crecimiento de las instituciones de crédito, e incluso la formación de un organizado mercado de capitales que funcionó bajo el dominio de los mercados de valores y de los grandes bancos que entonces se habían establecido. Todo ello les facilitó a los Estados el uso del crédito público, o sea, de préstamos obtenidos por los monarcas para financiar las guerras sin necesidad de recurrir a medidas demasiado severas o confiscatorias sobre la riqueza y el ingreso privado. De esta forma, la aparición de las instituciones de crédito, tanto privadas como públicas, ayudó a mantener costosas guerras, y éstas, a su vez, reforzaron poderosamente el desarrollo de la moderna economía de mercado.

Mercantilismo: corriente política económica que aparece ante la necesidad de consolidar los Estados modernos por medio de sus tesoros nacionales, y que en los Estados alemanes y en Austria recibió el nombre de

“Cameralismo”. Si bien existían esbozos de una teoría financiera, se notaba un marcado predominio del aspecto político. Sostenían estos autores que las ganancias del Estado se lograban gracias al comercio internacional y al atesoramiento de metales preciosos. Los temas de economía pública se desarrollaban, pero solo en cuanto a su relación con la actuación paternalista del Estado y al buen cuidado de las finanzas de los soberanos.

La significación de esta corriente de pensamiento con respecto a las finanzas públicas se halla en el hecho de que ella examina los problemas que atañen a la economía y a las finanzas desde el ángulo del Estado como sujeto de las actividades correspondientes; a menudo en forma preceptiva.

Recordamos históricamente en Alemania y Austria a los cameralistas (asesores de cámaras) que cumplían asesoramiento al monarca sobre temas de Finanzas Públicas, aunque esos consejos aislados no forman una estructura orgánica y científica, caracteres que recién aparecen luego del mercantilismo. El mercantilismo que se manifiesta del siglo XVI al XVIII, sostiene, que la riqueza estaba en el comercio exterior, y en el atesoramiento de metales preciosos.

A modo de resumen, diremos que durante el Siglo XVII surge la línea de pensamiento mercantilista, que sostiene que la riqueza de una nación proviene de sus tenencias de oro, por lo cual los gobiernos deben acrecentarlas mediante la producción de oro en sí y por el comercio exterior, siempre y cuando el mismo sea superavitario lo que dará lugar a un saldo a favor del país, que producirá la entrada de oro al mismo.

El Estado debe desarrollar una política económica activa que consiste en fomentar la actividad económica vinculada con productos exportables, controlar el comercio exterior, y en el campo fiscal utilizar impuestos que contribuyan al superávit externo, aumentando los gravámenes sobre las importaciones y disminuyendo los de las exportaciones. Para los productos importados los gravámenes no eran solo aranceles a las importaciones sino impuestos internos a fin de desalentar el consumo de los mismos.

FINANZAS COMO PARTE DE LA ECONOMIA – SIGLO XVIII:

Pero el intervencionismo en las diversas actividades industriales y comerciales, que trajo aparejado el sistema mercantilista provocó, juntamente con otras importantes causas, la reacción de diversos pensadores de los siglos XVII y XVIII. Dichos teóricos (encontramos a Thomas Hobbes, John Locke, Rousseau y Montesquieu), a diferencia de los filósofos del Medievo, no creyeron en las creencias dogmáticas de la Iglesia, y como consecuencia de ello debieron sustituirlas por algún sistema de ideas que les permitiera justificar su alzamiento contra el absolutismo.

El sustituto de los dogmas de la Iglesia lo encontraron, paradójicamente, en su propia creencia en Dios, respecto del cual ellos consideraban que expresaba su voluntad, no por medio de las enseñanzas eclesiásticas, sino mediante su dominio de la naturaleza. Conforme al criterio de esos grandes filósofos fueron descubiertas las leyes naturales que gobiernan la conducta de los hombres y gracias a sus profundas investigaciones se reveló que teníamos, en nuestro carácter de seres humanos, derechos individuales, inalienables e indestructibles. Más aún: a esos grandes pensadores también les debemos que nos hayan enseñado que tales derechos son

inherentes a nuestra propia condición de hombres, es decir, que son derechos naturales que no derivan del Estado, sino que éste, bien al contrario, debe reconocerlos y especialmente garantizarlos.

Cuando esas ideas, que por supuesto son los gérmenes del moderno Estado de derecho, fueron trasladadas a los terrenos económico y financiero, dieron como primer fruto el frontal ataque llevado a cabo por los fisiócratas contra el mercantilismo. La fisiocracia significaba, en determinada medida, un retorno a la vieja idea según la cual toda la riqueza provenía de la tierra, única capaz de devolverle al hombre más de lo que éste le daba. Por ello, el Estado debía abstenerse de intervenir o alentar los demás procesos productivos, y gravar solo la tierra. Todos los demás impuestos, fueran estos visas o tarifas aduaneras protectoras, debían ser abolidos por constituir interferencias al orden natural. Esta concepción, que nunca llegó a ser puesta en práctica integralmente, tuvo sin embargo el extraordinario mérito de presentar un primer cuadro sistemático de las ideas económicas, o sea, de servir de base a la primera exposición de la economía como ciencia.

Hacia fines del siglo XVIII, las ideas expuestas por los filósofos del naturalismo se encarnaron en la vida política y económica de los pueblos; primero, mediante la revolución norteamericana y, posteriormente, aunque con mucha más trascendencia para el resto de Europa y de los países occidentales, por medio de la Revolución Francesa.

La transformación se caracterizó, entonces por ser tan profunda como trascendental para todo el desarrollo del pensamiento financiero. En primer lugar, las conclusiones filosóficas, que se encarnaban en los liberales de aquel entonces, describían con exactitud al Estado como un ente totalmente distinto y nunca identificable con la persona del gobernante. Como consecuencia de ello, los patrimonios del estado propiamente dicho y del gobernante se separaron netamente, para no unirse más hasta nuestros días. En segundo término, por primera vez fueron expuestos y analizados sistemáticamente los principios que regían la actividad económica, los cuales, no obstante su mayor o menor relevancia conforme a las épocas, no dejaron desde entonces de estructurar un campo de estudio delimitado e independiente de otros, con los cuales tan a menudo se lo había confundido antes.

Fisiocracia: doctrina iniciada por Quesnay con su tesis de que la riqueza proviene de la tierra. Se caracteriza por ser el primer intento de creación de un sistema científico de economía; por haber, por primera vez, ensayado un enfoque macroeconómico; por el ensalzamiento del orden natural que es capaz de lograr el máximo bienestar para todos, merced a la acción libre de los individuos en la búsqueda de su interés, con la remoción de todas las trabas del Estado a las actividades productivas y al comercio, sea éste interno o externo; por la teoría del producto neto, según la cual solo la actividad agrícola arroja un producto neto superior a los medios utilizados para la producción (salarios e intereses).

Durante el siglo XVIII Francois Quesnay (1694-1774) tuvo la virtud de presentar el primer esquema orgánico de una teoría económica: la fisiocracia. Esta doctrina, sostiene que la única actividad que genera riqueza es la tierra, porque produce más de lo que absorbe: sin alimentos, ni fibras, sin madera, minerales y piedra, el hombre no podría vivir, y mucho menos acumular riqueza, en tanto que las otras actividades son de cambio y no de crecimiento. Por ello se proponía un impuesto único sobre la tierra, pues si de ella surgía todo lo que pasaba en definitiva por manos de la comunidad íntegra, la carga tributaria se vería trasladada y todos

contribuirían. Esta idea, que originó luego el Georgismo (impuesto único), se manifiesta modernamente en proyectos similares, como ocurre en Francia con el impuesto a la energía eléctrica, que es algo que todos consumimos y que gravándola se disemina en toda la comunidad y todos contribuyen.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, la doctrina fisiocrática nos ofrece las siguientes contribuciones: la limitación de las funciones estatales y la eliminación de las trabas a las actividades individuales por la adopción del lema “laissez faire-laissez passer”; la doctrina según la cual el impuesto debe aplicarse sobre la renta de la tierra, o sea, sobre el único acrecentamiento neto de riqueza; la doctrina consiguiente del impuesto único sobre la renta de la tierra como resultado de la teoría del producto neto y, al mismo tiempo, como reacción a la gran cantidad de impuestos, licencias, gabelas y derechos de todo tipo e importancia que caracterizaba el régimen fiscal de la monarquía francesa y que, a su vez, se originaba en el antiguo régimen feudal, en el que todos los bienes y todas las actividades económicas pertenecían al señor, quien tenía la facultad de permitir su goce o su ejercicio contra el pago de una regalía, patente o derecho; la teoría de la amortización o capitalización del impuesto territorial, que reduce el valor de la tierra gravada y que permite al comprador de un terreno pagar un precio, descontando la parte del mismo que ha de producir la porción de renta destinada al impuesto; la teoría según la cual los gastos públicos deben limitarse en su magnitud al producido del impuesto, límite establecido por el “orden natural”.

El fundador de la que hoy llamamos “escuela clásica de la economía”, Adam Smith, estuvo relacionado con Quesnay y otros fisiócratas. Por ello, no debe sorprendernos que Smith, compartiendo el criterio de aquellos, y sobre todo impactado por el concepto científico newtoniano de ley y orden natural, haya iniciado su exposición de los postulados económicos acusando a los principios y la política del sistema mercantilista, el cual había inspirado durante siglos la legislación de la mayoría de los países europeos. En su criterio, la única fuente de riqueza era la producción, consecuencia del trabajo y de los medios disponibles, y no, como habían sostenido los mercantilistas, el exceso de las exportaciones sobre las importaciones.

En toda la obra de Smith, al igual que en la emanada de los otros muchos intelectuales que conformaron dicha escuela, es una premisa fundamental que la riqueza de la nación se incrementará en proporción directa con la habilidad y la eficiencia del trabajo y con el porcentaje de la población dedicada a esas tareas. El bienestar del individuo, por su parte, dependerá de la relación existente entre la producción total de la nación y el número de sus habitantes, o si se quiere, conforme a la moderna terminología económica, el ingreso real per cápita.

Y dentro de esa postura, ¿qué papel le correspondería desempeñar al Estado? Habiendo sido condenado al intervencionismo que traía aparejado el régimen mercantilista, por una parte, y exaltada la formidable fuerza que encerraba naturalmente la iniciativa privada, correspondía, pues, concluir que el Estado debía limitarse a asegurar o, más propiamente, a garantizar esos derechos individuales, inalienables e indestructibles que se les reconocía a los hombres y, para ello, nada mejor que un Estado que cumpliera con sus funciones esenciales: dispensar justicia, asegurar el orden interior y proveer a la defensa nacional, esto es, satisfacer las denominadas “necesidades públicas primarias”.

Como consecuencia directa de tales premisas, el Estado debía dejar de intervenir directamente en el proceso económico, lo cual también significaba restar toda importancia a los ingresos provenientes del dominio

privado del Estado. Y es que los clásicos sostuvieron que no era rentable para el propio Estado tener un amplio dominio patrimonial. En general, interpretaron que las tierras en posesión del gobierno eran mal cultivadas y producían una renta inferior a aquella que podrían rendir en manos de los particulares, a quienes los acicateaba ese maravilloso don de la naturaleza que era la iniciativa. Correspondía, pues, dentro de esa línea de pensamiento, proceder a la venta de tales tierras y, con el resultado de las enajenaciones, amortizar las deudas públicas, las cuales representaban para algunos países sumas enormes. La amortización o pago de tales deudas reportaría un ahorro de intereses muy superior al rendimiento de las tierras en posesión del Estado. Además, los particulares no solo habrían de cultivarlas mucho mejor, sino que al acrecentar el producto general colaborarían con el aumento de su riqueza, de su consumo y de su población. Todos esos factores, siguiendo ese orden de ideas, se combinarían naturalmente para proporcionarle al Estado una mayor recaudación de impuestos.

Según el criterio de los clásicos, la actividad financiera del Estado no tenía entonces porqué ser objeto de una disciplina científica independiente. Las finanzas públicas estaban, en cierta forma, subordinadas a una actividad superior, es decir, la actividad económica, y por tanto aquellas debían ser incluidas como capítulos o partes de la ciencia de la economía política.

Para dicha concepción científica, la actividad financiera del Estado tenía que ajustarse, en resumen, a las siguientes normas: 1) no debía interferir con los procesos productivos, por lo cual se recomendaba la utilización de impuestos, limitados a obtener los recursos estrictamente indispensables para la financiación de los gastos públicos originados en el cumplimiento de las funciones públicas del Estado; 2) no debía interferir con el proceso comercial, por lo que se recomendaba la reducción de los impuestos a los consumos y, en el orden internacional, la disminución, y de ser posible la abolición, de todas las tarifas aduaneras, tanto a la exportación como a la importación, y 3) no había que contraer empréstitos, sino que el Estado, bien por el contrario, debía amortizar su deuda pública y hacer uso del crédito público sólo en aquellas oportunidades en que la inversión del producto de aquél realmente lo justificase, como sería el caso de obras públicas necesarias para la comunidad.

El pensamiento de Adam Smith en materia financiera consiste, esencialmente, en dos temas: el papel del Estado y los principios de la imposición.

- a) Con respecto al papel del Estado (que, según el autor, no debe intervenir ni interferir en la economía, dejándola confiada a la libre iniciativa individual, como lo establece en su profunda crítica al mercantilismo), éste debe limitarse a ciertos cometidos bien determinados: 1) la defensa exterior; 2) la seguridad y justicia interior; 3) los trabajos públicos y las públicas instituciones destinadas a la promoción del comercio y a la educación de la juventud y a la instrucción de los hombres de cualquier edad. El fundamento de este tercer cometido confiado al Estado, consiste según Adam Smith en que “aunque se trata de trabajos e instituciones en alto grado ventajosas para una gran sociedad, no son, sin embargo, de naturaleza tal que el beneficio pueda pagar el gasto para un particular o un grupo pequeño de personas, por lo cual no puede esperarse que ningún particular o grupo pequeño pueda erigirlas o mantenerlas”.

- b) En lo que respecta a la imposición, Smith parte de la premisa, que los ingresos individuales derivan de 3 fuentes diferentes: rentas, beneficios y salarios. Por tanto, los impuestos deben finalmente ser pagados de una u otra de esas fuentes o de las tres indiferentemente.

Smith consideró útil formular 4 principios que atañen a los impuestos en general:

-Igualdad: los súbditos de cada Estado deben contribuir al sustento del gobierno, lo más aproximadamente posible, en proporción con sus capacidades respectivas; esto es, en proporción con la renta que ellos gozan bajo la protección del Estado.

-Certeza: el impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario. El tiempo, la manera y la cantidad deben ser todos claros y simples para el contribuyente y cualquier otra persona. A este principio corresponde, en la realidad de los Estados constitucionales, el principio de la legalidad del impuesto y la exclusión de la discrecionalidad de la administración recaudadora.

-Comodidad: todo impuesto debe ser recaudado en el tiempo o en el modo en el que con mayor probabilidad sea conveniente para el contribuyente pagarlo. Por ejemplo, un impuesto sobre la renta de la tierra o de las casas, pagadero en los mismos términos en que habitualmente se pagan dichas rentas, es recaudado en el tiempo en que es probable que sea conveniente para el contribuyente pagarlo; o bien, cuando es lo más probable que tenga con qué pagarlo.

-Economicidad: todo impuesto debe ser estructurado de manera tal de quitar y mantener fuera de los bolsillos de la gente la menor cantidad posible por encima de la suma que ingresa al tesoro estatal.

La doctrina clásica siguiendo las huellas de Smith, abogaba por la realización de los siguientes principios:

- a) La limitación de las tareas y cometidos del Estado en todos sus órdenes, reduciéndolos, sustancialmente, a 3 grandes funciones: defensa exterior, seguridad interior y promoción del bien común con sus servicios de instrucción, de justicia y obras públicas.
- b) Neutralidad de la imposición, esto es, adopción de tributos que alterasen en el menor grado posible los precios del mercado y la distribución de los ingresos.
- c) Equilibrio del presupuesto anual del Estado, considerando como fenómenos patológicos tanto los déficits como los superávits del presupuesto.
- d) Distinción entre finanzas ordinarias y extraordinarias, admitiendo para las primeras como forma de cobertura de los gastos los recursos patrimoniales y los impuestos y para las segundas el endeudamiento y otras medidas monetarias y fiscales.

A modo de resumen, diremos que durante el Siglo XVIII surgen nuevas concepciones económicas, apareciendo así la fisiocracia definida como el gobierno de la naturaleza. Se fundaba en la existencia de un orden natural que debe ser respetado y su evolución normal beneficiaba a la producción. De ello se derivaba

la necesidad de que el Estado no intervenga en los procesos económicos y comerciales. En la práctica esto constituye una base teórica para el desarrollo del pensamiento liberal o clásico.

En 1776, Adam Smith escribe “Sobre la naturaleza de la riqueza de las naciones”. En esa obra señala que la riqueza se expresa en la producción per cápita. La producción depende de los factores productivos, fundamentalmente del trabajo especializado. Se une a las ideas naturalistas de los fisiócratas en cuanto a que no debe intervenir en el orden natural, es decir, debe dejarse operar libremente a las fuerzas del mercado.

La corriente clásica opina que el Estado debe jugar un papel mínimo, esto es un Estado gendarme, que se ocupa solo de la defensa, la seguridad y la justicia. En consecuencia, el pensamiento clásico se opone al mercantilista proponiendo reducir al mínimo las interferencias en el comercio exterior, disminuir al mínimo los impuestos a las actividades productivas, realizar los mínimos gastos públicos y vender el patrimonio del Estado (patrimonio privado del Estado) para rescatar la deuda pública, en la que se había incurrido para el financiamiento de las guerras.

AUTONOMIA CIENTIFICA DE LAS FINANZAS – SIGLO XIX:

El siglo XIX tuvo una importancia fundamental para la historia de las finanzas públicas. Durante su transcurso, las teorías financieras, que como ya hemos visto habían hallado sus gérmenes de elaboración en las doctrinas económicas, se independizaron de éstas y adquirieron su rango de disciplina autónoma, es decir, con materia u objeto propio de estudio.

El referido proceso teórico, que ocupó prácticamente todo ese siglo y alcanzó su culminación solo en sus postrimerías, tuvo lugar por diversas causas, que pueden ser agrupadas en 3 categorías: políticas, económico-sociales y filosóficas.

Las diversas causas políticas son todas reducibles al proceso de despersonalización y racionalización que sufrió el concepto de Estado. Durante el siglo XIX, y por virtud de las constituciones, el Estado se consolidó como sujeto jurídico y se autolimitó por medio de las normas jurídicas que solo él puede crear. Este obrar conforme a disposiciones legales resultó de significativa importancia para la actividad financiera del estado, atento a que éste dependería, a partir de ese momento, de la filosofía política que inspirase sus disposiciones legales. Durante todo el siglo XIX, la mayoría de los diversos Estados occidentales ajustaron su obrar a los principios del naturalismo filosófico producido en el siglo anterior y, por tanto, limitaron su actividad financiera a la imprescindible para asegurar los derechos individuales, inalienables e indestructibles de sus ciudadanos, es decir a una actividad con finalidad primordialmente fiscal.

A su vez, las causas de orden económico se identifican con el nacimiento y crecimiento del capitalismo industrial durante ese mismo siglo. Como consecuencia de ello surgieron los monopolios empresariales y las organizaciones de obreros, es decir, dos nuevas fuerzas que habrían de gravitar decididamente en el proceso histórico contemplado hasta nuestros días.

Por último, la causa filosófica reside en la fascinante interpretación de la historia (como lucha por la libertad) y en el concepto de Estado (como ente superior en el cual la voluntad individual se ve realizada) que produjo Hegel hacia comienzos del siglo XIX. El sistema filosófico hegeliano del idealismo absoluto es la fuente generadora de la escuela histórica y de las más significativas doctrinas económicas y políticas que se alzaron contra el naturalismo de los clásicos y reclamaron que el Estado realizara algo más que una mera protección de los derechos individuales, es decir, que se transformara en un agente activo de la cooperación social.

El pensamiento financiero continuó, durante la primera parte del siglo XIX, bajo la influencia de los economistas clásicos, pero, al mismo tiempo, transformándose paulatinamente como consecuencia de las causas antes señaladas.

Pero ocurre que solo en la segunda mitad del siglo XIX, y después de haberse difundido las obras de algunos protestantes de la economía clásica, como Marx, se visualizó que las teorías financieras habían alcanzado su plenitud científica.

En efecto, en 1860, se publicó la obra del alemán Lorenz von Stein, quien, partiendo de los postulados de la filosofía hegeliana, consideró al Estado como una gran empresa productora de servicios y elaboró toda la construcción científica de su pensamiento financiero basado en su teoría de la productividad. Poco después apareció la obra de otro alemán, Wagner, considerado el mayor precursor de la autonomía científica de nuestra disciplina, quien la elaboró también conforme a la teoría de la productividad y orientada hacia una reforma llamado ético-social o de la política social.

Todas estas obras, no obstante sus diversos enfoques, participan del rasgo común de haber reconocido en la actividad financiera del Estado una materia de estudio con características propias y, en consecuencia, de haber construido una nueva ciencia: la de las finanzas públicas.

A modo de resumen, diremos que durante el Siglo XIX se producen hechos significativos que modifican el pensamiento financiero. En el aspecto económico, el capitalismo industrial, que adquiere pleno auge, presenta inconvenientes en su evolución en particular en lo relativo a la “cuestión social”, que se dio por la explotación de la mano de obra industrial. Además, hay evidencias de tendencias al monopolio, el que produce beneficios extraordinarios de los empresarios.

Por otra parte en el aspecto político, se venía produciendo desde fines de la edad media la diferenciación entre la figura del gobernante y la del Estado. Ello se plasma a fines del siglo XVIII y durante el siglo XIX en las Constituciones, que autolimitan al Estado, lo organizan, determinan sus fines y la distribución de sus poderes.

En el aspecto filosófico, se pasa de una concepción naturista a una “historicista”. Se cree que el naturalismo puede conducir a circunstancias que no contribuyen necesariamente a la felicidad. La lucha por la libertad puede requerir ser encausada o asegurada por el Estado, asumiendo éste un papel más activo en el plano social.

Como fruto de este cambio de ideas se van plasmando corrientes de pensamiento que darán origen en el futuro al Estado del bienestar en las sociedades occidentales, desarrollándose las concepciones del Estado socialista, que tienen como principal expositor a Marx a mediados del siglo XIX.

Aparece como novedoso que la actividad financiera del Estado y su estudio, intentan desvincularse de la ciencia económica, mientras que en el pensamiento clásico eran “parte de la economía”. Durante el siglo XIX se forja un pensamiento financiero separado del pensamiento económico.

PENSAMIENTOS MODERNOS SOBRE LAS FINANZAS:

A principios del siglo XX, la visión clásica sufrió fuertes cuestionamientos derivados de dos hechos históricos relevantes que demostraron la inconsistencia de dicha teoría con la realidad:

-Primer Guerra Mundial: exigió la centralización de los recursos de los países en conflicto demandando desde el poder público una severa planificación, interfiriendo sobre las fuerzas económicas privadas. El libre juego de mercado se relegó prescindiendo de la iniciativa privada, priorizando el objetivo bélico.

-Crisis Económica de los '30: caracterizada por el paro, la recesión y la desocupación. Los gobiernos se vieron obligados a tomar medidas prácticas de política económica que confrontaban con conceptos tradicionales.

Se pasó de la neutralidad estatal al intervencionismo del Estado moderno. Estas ideas intervencionistas hicieron irrupción en el mundo occidental a partir de la Segunda Guerra Mundial, y la actuación estatal se extendió cada vez más, cuantitativa y cualitativamente.

Por lo antes mencionado, es importante tener en cuenta el entorno económico y político en que se desarrolló la teoría de John Maynard Keynes, como así también su ambiente intelectual.

La Primera Guerra Mundial (1914-1918) afectó a los países contendientes, pero también a muchos de los que permanecieron neutrales, incidiendo negativamente en sus economías y en la sociedad de cada uno de ellos. El Estado, ocupado antes solo de vigilar el buen orden en los mercados, al darse una situación bélica tan profunda, duradera y extendida, pasó a tener un papel de liderazgo que hasta ese momento no había tenido.

La gran depresión económica desatada en octubre de 1929 en EEUU, tras una inusitada crisis bursátil, con la profundización de sus efectos en la economía mundial, hizo que se dejara de confiar en las recetas de la teoría financiera clásica, que no brindaba herramientas útiles para sobrellevar la situación ni para darle un pronto remedio.

La teoría de Keynes, entre otros puntos, no tomó en consideración el paralelismo que mantenía la teoría clásica entre las finanzas familiares y las del Estado, en lo relativo al ahorro, al endeudamiento y al equilibrio presupuestario. Se negó la existencia de un orden “natural” que llevara al equilibrio del mercado, o bien que la actuación de éste fuera admisible en términos sociales, dado que podría llevar un tiempo tal en “reparar” los

errores y las consecuencias calamitosas que, durante el lapso que se demorase en conseguir la “curación”, mucha gente quedaría excluida de la sociedad, de sus beneficios, o bien por debajo de una línea de ingresos que asegurase la subsistencia mínimamente digna y decorosa.

Así, el Estado, en vez de abstenerse de intervenir en los mercados, debe hacerlo para actuar ante los desequilibrios que se verifican en ellos. Se dejó de lado el endiosamiento del equilibrio presupuestario anual, para sostener que ese balance puede lograrse en un plazo más amplio, más largo, con una labor estatal de signo opuesto al que lleva el ciclo económico. A ello también ha de sumarse el hecho de que el recurso vía endeudamiento pasó de ser extraordinario y atípico, a uno al cual acudir de manera ordinaria.

Durante aproximadamente 40 años, prácticamente todos los gobiernos occidentales (aun guiados por partidos de distinto signo) compartieron una ideología más o menos similar, inspirada en una misma teoría: el keynesianismo, que pretendió justificar de manera científica las intervenciones del Estado como garantía de empleo y crecimiento. El ideal común era atractivo porque intentaba armonizar la prosperidad económica y la justicia social, y los medios para lograrlo eran la centralización estatal, con el acaparamiento de las más diversas actividades, la fiscalidad progresiva y la redistribución social.

John Maynard Keynes planteaba jerarquizar los enfoques macroeconómicos; introducir como variable significativa el factor tiempo en la mecánica de la toma de decisiones; refutar la doctrina clásica que sostenía que la oferta crea su propia demanda, con lo cual no podía haber desocupación involuntaria más que en forma transitoria; sostener que la mera baja de la tasa de interés no promueve automáticamente la inversiones y el pleno empleo. El verdadero motivo para invertir estará dado por la “eficiencia marginal del capital” que comprende la expectativa de los futuros beneficios a obtener por los empresarios y el costo de la tasa de interés; destacar la importancia de las inversiones estatales, por sus efectos favorables para la plena ocupación y el aumento del ingreso total del país, cuali y cuantitativamente.

Las finanzas públicas adquieren un papel importante en el esquema keynesiano: el Estado será el factor catalizante de la economía mediante la generación del “efecto multiplicador” donde las inversiones públicas sustituyen la inversión privada cuando ésta es insuficiente, de esta forma se eleva el nivel de empleo y el ingreso nacional (efecto macroeconómico). Así, el Estado dejó de ser un productor de ciertos bienes y servicios, sino que además agregó la función de redistribución del ingreso.

Siguiendo con el curso histórico, encontramos la figura de John Maynard Keynes (1883-1946), quien a raíz de la grave crisis mundial de los años '30, propicia en diversas obras el fin del *laissez faire*, *laissez passer* (dejar hacer, dejar pasar), sosteniendo que los mecanismos de ajuste automático afirmados por el pensamiento clásico, son ciertos únicamente en el largo plazo, pero no ocurren en el corto ni en el mediano plazo, produciéndose entonces desajustes que requieren la intervención del Estado. Sustenta así una línea de pensamiento intermedia: sigue siendo liberal, ya que solo propugna una intervención correctora del Estado; por otra parte, su postura no es de corte socialista, pues deja en manos de los particulares la propiedad de los bienes de producción.

Sostiene en líneas generales que las leyes del mercado no funcionan tan automáticamente y que el mero hecho de la baja de precios ante una excesiva oferta de factores desocupados, no produce su inmediato empleo

pues el empresario que es el que toma las decisiones, no emplea trabajadores ofrecidos por bajos salarios ni capitales con intereses pequeños, si la actividad a realizar con ellos no le resultara beneficiosa; y esta conveniencia estará determinada por lo que se denomina eficacia marginal del capital que, en términos generales, significa el valor comparativo entre los valores totales que producirá un bien de capital hasta agotarse en su vida útil, y el valor de reposición del bien amortizado la cual será positiva si aquellos valores superan a este (a tasa de rendimiento que el inversor espera obtener de su inversión), lo que significa que los precios de ventas de los productos deben ser más que compensatorios, y estos precios dependen a su vez, de una demanda importante que únicamente existirá si la capacidad de esa demanda es grande.

Cuando hay paro o desocupación, los ingresos de la comunidad son bajos, lo que hace que la demanda efectiva mencionada sea escasa, produciéndose así precios bajos y una eficacia marginal del capital negativa; esto que hará que el empresario decida no tomar o emplear los factores de la producción (capital y trabajo) que por estar desocupados se le ofrecen a bajo costo. Todo ello demuestra que si no se trata de reactivar esa demanda no se saldrá del paro; y es allí donde debe intervenir el Estado, haciendo obras públicas o gastando en exceso, para que el dinero que gasta, retribuyendo a los factores que emplea, aumente la capacidad de compra de la comunidad. Así se incrementa la demanda efectiva, tornándose positiva la eficacia marginal del capital al aumentar los precios; ello modera al empresario a un aumento de su actividad, para lo cual empleará los factores desocupados hasta entonces, y así el Estado habrá actuado como factor de corrección ante la inercia del sistema.

Keynes emplea en su análisis la Teoría del Multiplicador. También existe el efecto de capitalización derivado de un mayor consumo, porque ante el incremento de la demanda, se producirá más; lo que desgastará más rápidamente los bienes de producción, que deberán ser entonces reemplazados; a la vez, se incorporarán más bienes de producción, para atender la creciente demanda. Esto revela que un aumento del gasto aumenta también el capital, afirmándose además que este principio de aceleración se combina con el multiplicador, y produce como efecto combinado, el efecto leverage o de fermentación, un incremento general de todos los valores de la economía, como una levadura en la masa.

Se pensó que esta política económica de Keynes podría causar inflación, en razón de los incrementos de los medios de pago, que supone el mayor gasto que realiza el Estado para salir del paro; pero Keynes contestó a sus detractores con la teoría anti-cuantitativa de la causación, que dice que si bien, en principio, los nuevos medios de pago, aparecen en el mercado como excedentes con respecto de los bienes y servicios que en el existen, debe recordarse que hay factores de la producción ociosos, que con esa inyección se movilizarán y producirán nuevos bienes y servicios; y entonces se restablecerá la igualdad entre bienes y servicios, y medios de pago, aunque en un nivel más alto.

Keynes afirma entonces, que el automatismo de la escuela clásica no es válido en el corto o mediano plazo, (en el largo plazo estaremos todos muertos), por lo que en caso de paro, debe intervenir el Estado, cubriendo la brecha representada por los recursos ociosos, poniéndolos en marcha mediante obras públicas, etc., lo cual supone alejarse del concepto clásico de neutralidad.

Sostiene además, que ante la desocupación y la crisis económica es preferible aumentar los gastos antes que los impuestos y cubrir el déficit con empréstitos, de esa forma se aumentaría la demanda global de bienes, es la teoría conocida del déficit sistémico en materia presupuestaria.

Se generó una íntima vinculación entre la economía y la política. En Latinoamérica se intentó implantar el keynesianismo, pero hubo fracasos ya que se intentó implantar experiencias de contextos históricos y espaciales diferentes.

Tampoco por ese camino fue alcanzado el ideal, y después de ciertos periodos de bonanzas volvieron a acentuarse las crisis, el subdesarrollo y, principalmente, la inflación que todo lo pervierte y desestabiliza. Pero el principal fracaso fue constatar que el proceso de redistribución sin la creación previa de una economía sólida se constituía decididamente en factor de retroceso, y que cada vez había menos riqueza que distribuir. De allí la decadencia y quiebra del Estado providencia.

Los fracasos del intervencionismo llevaron a reparar que, en la realidad, algunos de los postulados clásicos no podían ser dejados de lado sin sufrir graves consecuencias. Lo señalado llevó a un replanteo completo del papel de las finanzas públicas en las economías nacionales. Según el nuevo papel asignado, el sector público debía ser más pragmático y actuar de acuerdo con el principio de subsidiariedad: todo aquello que pudiera hacer una organización de orden inferior (familias, empresas) no debía hacerlo el sector público.

Se llegó a la convicción de que no eran desacertadas sus prevenciones contra los presupuestos desequilibrados, el déficit en la balanza de pagos, el financiamiento de gastos de funcionamiento con recursos espurios (emisión monetaria sin respaldo, deuda interna y externa sin posibilidades de amortización). Por el contrario, se valoró su tesis de recurrir a empréstitos solo para situaciones de emergencia o para capitalizar el país, produciendo aquellos bienes que los individuos no podían realizar por sí solos. Pero también cundió el convencimiento de que era imposible regresar a la total pasividad del Estado en la economía y a la idea de que todos los problemas los solucionaba el mercado.

Se operó en un entorno aggiornato a las ideas liberales, debidamente “pragmatizadas” y mediando el reconocimiento de que es necesario un cierto grado de intervencionismo estatal y al satisfacción de algunas necesidades públicas de creciente importancia, principalmente educación, salud, seguridad social y desempleo.

Esta nueva concepción del neoliberalismo o “liberalismo pragmático” se inició en 1979, cuando los conservadores accedieron al poder en Gran Bretaña; continuó en 1980 en EEUU y en 1982 en Alemania, Bélgica y Luxemburgo. En Francia en 1983, con un gobierno en manos de los socialistas, se produjo un giro hacia una especie de “liberalismo de izquierda”, y algo similar ocurrió en España.

A su vez, algunos países latinoamericanos, agobiados por el subdesarrollo y por sus deudas externas iniciaron un severo camino de políticas basadas en las ideas del nuevo liberalismo, que básicamente son:

- Economía de mercado: aunque con intervención del estado en ciertas variables económicas, preferentemente indicativa.

-Estabilización: disminución del sector público, intentando evitar que se convierta en una carga presupuestaria insostenible para el Estado, y con el propósito adicional de una prestación más eficiente de los servicios públicos. Un ejemplo de esto es la privatización de las empresas públicas.

-Incentivo a la iniciativa individual: en cierta manera es consecuencia de lo anterior, ya que se transfiere a los particulares la satisfacción de necesidades públicas secundarias que éstos están en mejores condiciones de satisfacer. Consiguientemente, se atrae a los capitales nacionales y extranjeros, y se les proporciona nuevas oportunidades de inversión.

-Reducción del déficit presupuestario: implica la reducción del gasto público en todos sus órdenes y una mayor eficiencia en la recaudación.

Las nuevas teorías no renunciaron a una cierta intervención estatal, basada principalmente en la persuasión y en el estímulo, mediante una acción que impulse a los individuos a reactivar la economía general persiguiendo sus propios intereses.

Milton Friedman (Escuela de Chicago): su pensamiento es parte del fundamento del actual debate en relación al rol del Estado en la sociedad. Las políticas de privatización y desregulación se inspiran en buena parte de la expresión “cada acto de intervención del Estado limita directamente el campo de las libertades individuales y amenaza la preservación de la libertad”.

Su pensamiento revaloriza el rol del Estado como descompresor social: cuanto más amplio es el campo de las actividades abarcadas por el mercado, menor es el número de cuestiones que requieren tomar decisiones políticas explícitas y, por lo tanto, lograr acuerdos o consensos. Así, cuanto menor sea el número de problemas para los que se necesita acuerdo, mayor es la probabilidad de obtenerlo conservando una sociedad libre.

Las funciones estatales son: mantener la ley y el orden, defendiendo los derechos de propiedad; garantizar las reglas de juego económico, propendiendo al cumplimiento de los contratos: seguridad jurídica; actuar como juez en las disputas sobre la interpretación de las normas; promover la competencia, contrarrestando el poder de los monopolios; desde el punto de vista social, el Estado no debe ser neutral, pero tampoco asumir actitudes paternalistas.

El Estado debe limitarse a asumir el rol de cumplir y hacer cumplir las leyes.

Buchanan: Teoría del consenso: tendiente a lograr la concertación sobre políticas e instrumentos con la totalidad de los agentes económicos y sociales de un país. El Estado es una corporación más que negocia y pacta con el resto de los agentes de una sociedad.

Buchanan indicó que el acuerdo entre muchas personas puede ser arduo y tener un coste elevado por temor a que los demás estén actuando estratégica o especulativamente, pudiendo así perderse los beneficios potenciales que el intercambio tiene frente a la producción individual. Además, está el problema de los “free riders”, que desalienta a los miembros del grupo a contribuir voluntariamente a la toma de decisiones colectivas.

Por ello, Buchanan sugiere que cuando la acción colectiva adoptada políticamente tenga un coste inferior al de la decisión colectiva natural o voluntaria, se justifica la intervención del Estado. Esa actuación es admisible claramente en el caso de los bienes públicos, pues en ellos se presenta ese tipo de situaciones. El ejemplo típico es el que se conoce como el “dilema del prisionero”: cuando un grupo propone la producción de un bien público es claro que cada miembro de él piensa que, si todos los demás colaboran en su producción, se hallará en una situación mejor que si aquellos se niegan a hacerlo y, como resultado de tal negativa, el bien no se produce. Pero también sabe cada miembro que se puede hallar en una situación aún mejor si todo el grupo (salvo él) se aboca a la producción del bien y éste se consigue, pues podrá gozar de sus beneficios (al ser un bien público, sin consumo rival y sin posibilidad de exclusión) sin haber tenido que soportar la parte correspondiente de sus costos. Es decir que, en casos como éste, solo los acuerdos conjuntos que puedan ser coactivamente puestos en práctica pueden garantizar la acción del conjunto, de forma cooperadora.

Este paradigma de la elección colectiva se fue desarrollando en el tiempo por medio de distintos modelos. Uno, el de la “teoría de las constituciones y las elecciones” que es una investigación sobre el intercambio fiscal que relaciona el proceso económico tal como éste sucede en el mercado. De la diferencia entre la economía pública y la privada, fincada en que la primera posee elevados costes de transacción, se desprende que ella no puede funcionar según la regla de la unanimidad en el intercambio voluntario entre los miembros del colectivo social. Por ello, se aboca a buscar reglas alternativas de decisión social y a proponer criterios que permitan alcanzar el óptimo frente a las restantes.

Otro modelo es el de la teoría de la oferta de bienes públicos, que considera que los bienes y servicios públicos producidos por el Estado están a cargo de un conjunto de personas, los burócratas, que son un subconjunto de miembros de la comunidad, y que no hay diferencias entre su comportamiento como ciudadanos y como burócratas.

A modo de resumen, diremos que durante el Siglo XX la participación del Estado en la economía va aumentando, atendiendo a un mayor número de funciones, lo que se refleja en los países europeos desde 1880. Lo dicho se acentúa con la primera guerra mundial y se consolida definitivamente a partir de la crisis del '30, que no solo implica más prestaciones por el Estado, sino una intervención deliberada del mismo en la economía. Las teorías son desarrolladas a partir de Keynes quien en 1936 escribe su obra más importante: “Teoría sobre la ocupación, el interés y el dinero”.

En los últimos años del siglo XX se verifica una suerte de renacimiento del pensamiento clásico. Aparecen los teóricos monetaristas (fines de los '60) y hacia fines de los '70 la escuela de las expectativas racionales y los nuevos clásicos. En la actualidad el pensamiento económico se puede dividir en dos grandes corrientes:

1. Clásicos, neoclásicos, monetaristas, escuela de expectativas racionales, economistas de la oferta y nuevos economistas clásicos (mínima intervención estatal; reglas estables, monetarias y fiscales y fortaleza institucional).
2. Modernos, keynesianos, post-keynesianos, activistas, fiscalistas y nuevos keynesianos (la economía dejada a las fuerzas del mercado no resuelve los problemas que se presentan o lo hace muy lentamente;

lo que impone la necesidad del desarrollo de políticas fiscales y monetarias para influir en el comportamiento de la misma).

DISTINCIÓN ENTRE PENSAMIENTO CLÁSICO Y MODERNO SOBRE LA HACIENDA PÚBLICA

El término hacienda pública equivale a finanzas públicas. Para la corriente clásica es la ciencia que trata de la cobertura de los gastos públicos. Se parte de la base de que la existencia del Estado es necesaria y que por lo tanto el mismo tiene que realizar gastos para cumplir con sus funciones indispensables, muchas de las cuales son indelegables y de cumplimiento imperativo.

Las finanzas públicas clásicas se ocupan de lo relacionado con la cobertura de aquellos gastos públicos y asimismo de la distribución y composición de las cargas públicas impuestas a la comunidad para financiar los mismos. La hacienda pública opera con los principios de equidad (justicia dada por la proporcionalidad) en la distribución de las cargas, y de neutralidad, o sea afectar mínimamente las decisiones económicas de los particulares.

La concepción moderna (expresión utilizada por Duverger) de las finanzas públicas se basa en conceptos clásicos, ampliados y modificados. Implica, por un lado, una idea semejante en cuanto a que la actividad financiera se refiere a la obtención de medios financieros para cubrir los gastos públicos. No obstante, este enfoque se refiere a la utilización de los recursos y gastos públicos para lograr determinados efectos sobre la economía.

De lo anterior se desprende que se habla de una concepción de tipo intervencionista (el Estado debe corregir las fallas del mercado con su intervención), a diferencia de la clásica que sostiene el principio de no intervención o neutralidad, ya que el Estado solo actuaría para cumplir funciones indispensables, como la seguridad, y debe evitar producir efectos distorsivos en la economía. De todos modos, al haber ingresos y gastos públicos algún efecto habrá, pero lo importante, para los clásicos, sería no buscarlos como objetivo. Adviértase que en esta materia, como en tantas otras, la neutralidad en estado puro no es posible.

Por último hay una diferencia conceptual sustancial con las técnicas financieras clásicas, que consideran que el presupuesto es un instrumento financiero y legal fundamentalmente. Los modernos creen que, esencialmente, aquel es un instrumento de política económica y es por ello que acuñaron la expresión “finanzas públicas funcionales” (relacionan los ingresos y los gastos públicos con los objetivos económicos buscados) y “hacienda pública compensatoria” del comportamiento fluctuante de la economía.

CONCEPCIÓN CLÁSICA

- 1) RECURSOS: deben ser los mínimos posibles y basarse en la equidad para su obtención.
- 2) GASTOS PÚBLICOS: deben ser los mínimos y los más neutrales posible.

3) RESULTADO PRESUPUESTARIO: Principio de equilibrio. Los gastos deben ser iguales a los recursos. Si hubiera déficit, se puede atender monetariamente o con endeudamiento. El camino monetario conduce a la inflación y el endeudamiento a la bancarrota. El superávit implica que el Estado está extrayendo recursos excesivos de la economía privada y posibilitando gastos innecesarios.

CONCEPCIÓN MODERNA

1) RECURSOS: deben ser los necesarios para financiar la actividad estatal que surja de la concepción ideológica del gobierno y lograr el impacto deseado en la economía. Hay una diferente interpretación del principio de equidad.

2) GASTOS PÚBLICOS: deben ser los necesarios para la atención de las funciones que el Estado decida prestar y deben estar proporcionados a los efectos económicos que se quieran alcanzar.

3) RESULTADO PRESUPUESTARIO: el resultado presupuestario puede ser equilibrado o no. Dependerá de la coyuntura económica que en algunos casos podrá justificar que el gasto exceda los recursos para expandir la actividad económica, cuando ha recesión. Asimismo se puede recurrir al superávit para frenar una expansión o un auge económico, para enfriar la economía (y presiones inflacionarias).

Las diferencias apuntadas entre una concepción y otra obedecen a una distinta visión macroeconómica. Los clásicos creen en el equilibrio automático; por lo cual las fuerzas del mercado deben operar libremente y el presupuesto debe estar equilibrado. Los modernos, por el contrario, creen que la economía no se ajusta por sí sola o lo hace lentamente, por lo cual una política fiscal activa puede contribuir a obtener el equilibrio macroeconómico deseado.

Bibliografía consultada:

- Bolívar, Miguel Ángel. (2012). Finanzas Públicas y Control. Editorial Buyatti.
- Jarach, Dino. (2013). Finanzas Públicas y Derecho Tributario. Abeledo Perrot.
- Martín, José María. (1987). Introducción a las Finanzas Públicas. Editorial Depalma.
- Naveira de Casanova, Gustavo. (2019). Finanzas Públicas y Derecho Financiero. Editorial Estudio.
- Villegas, Héctor Belisario. (2016). Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Editorial Astrea.