

Por el Sr. Dr. Dn. Eduardo Riofrío B.

Manual de Ciencia de Hacienda aplicado al Ecuador



ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

Manual de Ciencia de Hacienda aplicada al Ecuador

I

INTRODUCCIÓN

Muy superficial era, cuando yo fui estudiante, el estudio que se hacia de nuestros problemas nacionales, económicos y financieros, en la Universidad Central. Toda la atención embargaba el desentrañamiento de los principios científicos, de las leyes sociales económicas, de los hechos de las grandes potencias europeas. Poco o nada se sabía de nuestros problemas vitales en el desarrollo económico-financiero de la nación, obedeciendo esto, en no pequeña parte, a la falta de fuentes de estudio, por lo que la aplicación estudiantil de los grandes principios teóricos a nuestro medio por fuerza tenía que ser deficiente sino equivocada.

En otros países, en lo que se refiere a Finanzas Públicas, existe una asignatura especial, en la que se hace un amplio estudio comparativo de los principios generales y especiales a cada impuesto, su historia y su organización nacionales. Esta asignatura es la de Derecho Fiscal.

Posiblemente la enseñanza universitaria se habrá orientando en este sentido en los últimos años, impulsada por la importancia de los hechos que se han sucedido en la última década; pero, no obstante ello, siempre persistirá el enorme vacío de la falta de fuentes de consulta para los estudiantes. Un estudio muy general del señor Víctor Emilio Estrada, escritos, notables sin duda, pero de difícil adquisición, del escritor nacional que esgrimió la pluma escudado con el pseudónimo de JESE, las memorias de los Ministros de Hacienda,

de escasa doctrina por su índole especial, y los informes del Director de Ingresos, en los que se analiza la filosofía de los principales impuestos que existen en el país, es todo lo que puede consultar el estudiante que se interese por conocer nuestra vida financiera.

Indispensable se hace, pues, un estudio que tienda a enmendar tamaña deficiencia, y este es el propósito del presente trabajo: *La exposición sintetizada de los principios y leyes generales y la correlativa explicación de los hechos concomitantes nacionales*. Pequeña será su importancia para quien desee profundizar el estudio de la ciencia; pero será útil para el estudiante y para quien conocer los fundamentales principios científicos y la manera cómo se los ha aplicado en el Ecuador.

Difícil y peligrosa es ya la comparación de datos y cifras estadísticas, y la especulación o la incomprendición suelen encontrar en ellas blanda sera para todas las modelaciones. Con sobrada razón observa el profesor Liesse que ciertos datos estadísticos son como los caballeros de industria, cuyo prestigio social obedece al desconocimiento de su verdadero origen, hasta que algún dia sale éste a luz, volviéndoles a la oscuridad de donde salieron.

Por mala fe, por ignorancia, por incomprendición, o simplemente por falta de escrupulosidad científica, se suele comparar los hechos y las cifras más heterogéneas y desemejantes, deduciendo victoriósamente de la comparación conclusiones asombrosas, olvidando, maliciosa o inocentemente, muchos de los principales factores que ayudaron al que se quiere señalar como único, para la producción del resultado que se encuentra bueno o malo.

Hace algún tiempo uno de estos escritores que tergiversan los hechos a sabiendos o sin saber lo que dicen, escribía: *La deuda externa fue apenas de 3'750.000 sucre en 1894. Catorce años más tarde ascendía a 29 millones, y hoy llegan a 76.829.000. ¡He ahí la obra del Liberalismo!*

El escritor olvidaba que los sucre de 1894 valían cerca de CINCO de los en actual circulación; olvidaba también que se construyó el Ferrocarril del Sur y no quería acordarse que todos nuestros gobernantes han preferido siempre suspender el servicio de la deuda pública antes que exigir a la Nación el pequeño sacrificio adicional que hubiera evitado el acumulo de intereses no pagados.

De análogos defectos adolecen las comparaciones que hoy se hacen entre los presupuestos anteriores y posteriores a la revolución juliana. Casi siempre se olvida algún hecho sustancial que llevaría la comparación a diverso resultado si se lo tuviese en cuenta; y del olvido de hechos fundamentales, de la falta de sinceridad de unos, de la poca preparación de los más, ha surgido una atmósfera de incomprendición tributaria y presupuestaria cuyos peligros pueden preocupar a los hombres de estudio sincero y sereno, como preocupa actualmente parecido problema en otros países.

No se crea que yo apruebe los presupuestos anteriores ni que las leyes vigentes tributarias no adolezcan de graves defectos que es preciso corregir; pero es cosa muy diversa saber y poder ponderar un defecto, un error, a incurrir en otro diametralmente opuesto que resulta tanto o más falso que el que se pretende impugnar.

Difícil es, pues, la labor de juzgar serenamente los hechos de actualidad, pues casi siempre se inclina el crítico a uno de estos defectos: Si es ajeno a la obra que critica, desconoce muchos elementos que posiblemente le inducirían a modificar no pocos juicios; y si tiene algo o mucho que ver con la obra, se siente inclinado a defenderla a capa y espada, cerrado los ojos a sus defectos reales.

Existe también otra dificultad grave para quien se dedica a esta clase de estudios. Un escritor notable decía que entre un zapatero y un economista existe una gran diferencia, y consiste en que al zapatero nadie le discute sus talentos, pero al economista todo el mundo encuentra reparos que oponer. Y aquí vale la pena de recordar las frases de uno de los más notables economistas franceses, el profesor Nogaro, al comentar un proyecto de estabilización del franco presentado al Instituto de Francia y recomendado calurosamente por sus sabios miembros, pero sabios en cosas muy distintas de la Economía Política.

«Lo que yo en todo caso insisto en sostener —y esto explicará el título del artículo (*Un escándalo científico*) es el escándalo que consiste en hacer así tabla raza de la especialización, de la división racional del trabajo científico cuando se aborda los problemas económicos. No es que el personal encargado de la enseñanza de la Economía pretender imponer un monopolio. Nadie como el que suscribe estas líneas posee tanta aversión a las consagraciones oficiales, y nadie desearía tan ardientemente como él ver afluir a los cursos económicos jóvenes —y hombres maduros— de formaciones iniciales más diversas. Nadie rinde mejor homenaje a los verdaderos maestros, co-

mo Foville de Colson, que han venido de las ciencias ematemáticas a la Economía Política. Nadie está más dispuesto a reconocer que también vienen a esta de las letras y del derecho. Y por decirlo todo, hay en materias económicas muchos conocimientos que nacen de la práctica y que no se enseñan en la escuela».

Pero también es cierto que los actos del hombre dedicado a la Economía Política tienen a menudo repercusiones lejanas que le escapan y que debe pacientemente desentrañar. Hay fenómenos casi tan delicados de decifrar como los de la naturaleza, y ese es el dominio de la ciencia en Economía Política. No se improvisa hombres de ciencia en pocas horas por haber aprendido algunas fórmulas.

Si me he permitido protestar tan energicamente contra ciertas ilusiones que hace nacer la facilidad con la que se obtiene deducciones con algunas proposiciones bien sencillas, no es tan sólo porque esas ilusiones subrayan penosamente cierto defecto de cultura general en una Nación tan cultivada sin duda. Es, sobre todo, porque tales problemas no deben ser objeto de meros juegos espirituales: Intereses vitales están ahora en juego y no deben sufrir por tamaña anarquía de ideas».

El ilustrado publicista doctor José María Velasco ha publicado un libro en el que se coloca en su verdadero pedestal a la sinceridad, cuyo primer paso, en tratándose de ahondar un problema cualquiera consiste en medir serenamente las propias fuerzas y reconocer honradamente lo que el profesor Nogaro tanto recalca en las líneas que acabo de transcribir. El Doctor Velasco encuentra en la sinceridad uno de los principales estímulos, sino el primero de todos, para la regeneración nacional; en materia científica es verdad que no vasta la sinceridad pero a ella me acojo para cumplir mi propósito. Por fuerza tendré que opinar sobre cuestiones acerca de las cuales no pocos tendrán distinto criterio; pero antes de condenar mis ideas habrá el derecho de exigir al lector que con toda sinceridad confiese si ha estudiado todos y cada uno de los aspectos de problema en cuestión.

El presente estudio será, pues, un manual teórico-práctico de Ciencia de Hacienda y contendrá, por tanto, una teoría, o mejor dicho, una explicación de la teoría de los gastos y de los ingresos del Estado, y la de su movimiento evolutivo en el Ecuador a partir de la separación de la Gran Colombia; y una teoría del crédito público y de cómo se ha desarrollado en el Ecuador. Es mi deseo que preste alguna utilidad a quienes busquen algo más que impresiones respecto de los problemas fiscales del país.

Quito, a 30 de Noviembre de 1931.

CAPITULO I

Concepto y contenido de la Ciencia de Hacienda.—Importancia del estudio de la Ciencia de Hacienda.

«La característica de la ciencia moderna reside en que debe explicarnos no sólo lo que es sino también lo que debe ser». SELIGMAN.

«No es raro encontrar en el vulgo, en el mundo político y en el administrativo hombres que hablan con desprecio de las teorías financieras, preconizando el empirismo y proclamando la superioridad de los hombres prácticos, de los «hombres de experiencia», esto es de aquellos que no se preocupan ni de los principios, ni de las teorías. Esta lamentable confusión se halla, por desgracia, demasiado extendida». JEZE.

«Declarar la superficialidad de la doctrina es tener el cinismo de afirmar que no es necesario saber ~~el~~ lo que se dice cuando se habla, ni lo que se hace cuando se obra. ROYER COLLARD.

CONCEPTO Y ALCANCE DE LA CIENCIA DE HACIENDA.— Si bien el hecho FINANCIERO tiene su génesis en una necesidad que mueve la actividad para satisfacerla, y si bien ambos hechos se fundan en la ley del MINIMO ESFUERZO, el desarrollo de esa actividad (que cuando trata de satisfacer una necesidad individual se llama ECONÓMICA, y cuando tiende a la satisfacción de una necesidad pública o colectiva, se llama FINANCIERA), difiere fundamentalmente debido a la diversa naturaleza de las necesidades a que se refiere.

La actividad económica se desarrolla, como ya lo hemos dicho, instigada por la urgencia de obtener la riqueza indispensable para satisfacer las necesidades individuales que experimenta el hombre, como las de comer, vestirse, desarrollarse moral e intelectualmente, etc., en tanto que la actividad financiera tiende a obtención las riquezas indispensables

para la satisfacción de ciertas necesidades que surgieron cuando el hombre abandonó su aislamiento para convivir socialmente, como la necesidad de defender la vida y la hacienda contra el ataque de los grupos enemigos, y otras tantas que nacen del hecho de la convivencia social y de las distintas relaciones que ligan a unos asociados con otros, o los separan. Por estas razones se ha convenido en denominar PÚBLICAS O COLECTIVAS estas necesidades.

Pero no obstante esta conformidad de los financistas, así en el origen y fundamento de la Ciencia de Hacienda como en su finalidad primordial, la definición y el concepto de esta disciplina científica, según los diversos tratadistas, depende de la tendencia doctrinaria que se haya aceptado, pudiéndose clasificar estas tendencias o escuelas en tres grupos primordiales: a) Las que ven en la Ciencia de Hacienda una ciencia de principios abstractos; b) Las que la conceptúan como una disciplina esencialmente política y administrativa; y c) Las que estiman indispensable la comunión de ambas tendencias, haciendo de la Ciencia de Hacienda una ciencia eminentemente social.

a).—*La Ciencia teórica de las Finanzas.* Si bien los cultivadores de la ciencia pura consideran que debe ésta limitarse a estudiar las causas generales de los fenómenos financieros, esto es, las leyes constantes y necesarias que, dentro de ciertos límites y en igualdad de circunstancias, actúan indefectiblemente; y aun cuando están de acuerdo en mantener una actitud semi-desdeñosa para los que cultivan la Ciencia empírica de Hacienda, sin embargo cuando se trata de definir su contenido desaparece dicha conformidad, pues, por ejemplo, mientras para Ricardo su objeto esencial consiste en el estudio de las leyes sobre la traslación, insidencia y demás efectos de los impuestos, el Profesor Edgeworth sostiene que se debe investigar, de un lado, los principios que rigen la distribución de las cargas fiscales entre los asociados, y de otro los efectos que producen en la economía nacional los impuestos; enseñando, por último, otros financieros de la misma tendencia, que se debe estudiar la teoría de los ingresos conjuntamente con la de egresos fiscales, en todos sus aspectos teóricos abstractos.

Sugestiva es entre todas estas doctrinas de la Ciencia pura, la que sostiene el Profesor Einaudi: Para este sabio

financista no basta que se deduzcan los principios generales que rigen la actividad financiera, sino que es preciso, además, efectuar lo que llama «las aproximaciones sucesivas», esto es, hacer intervenir los principios políticos y sociales que determinan un resultado diverso del que encuentra la investigación abstracta, para la que sólo existe el *hombre económico*, tan diverso del real.

b).—*La Ciencia de Hacienda política o administrativa.* Para los financieros del segundo grupo, la Ciencia de Hacienda estudia los diferentes medios por los cuales las personas públicas se procuran los recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades COLECTIVAS, así como las reglas a que deben sujetarse los servicios, los ingresos y los gastos públicos.

El empirismo de estos tratadistas varía desde el que revelan los que se limitan a describir el mecanismo político - administrativo de los Estados, hasta el de aquellos que exponen una verdadera teoría de los actos de la gestión administrativo - financiera de los entes públicos.

c).—*La Ciencia de Hacienda completa.* Según este último grupo de tratadistas, la Ciencia de Hacienda no puede ni debe tener por objeto el exclusivo e incompleto estudio de la ciencia ni del arte puros, sino que ha de armonizar convenientemente ambos estudios. Su primero y aun primordial fin puede ser la investigación de las leyes naturales que gobiernan el fenómeno financiero puro; pero el segundo momento tiene que ser, forzosamente, la contemplación de los fenómenos jurídicos, políticos y sociales, de modo que esta ciencia venga a ser una verdadera disciplina social y no una fría inquisición de principios abstractos. La Ciencia de Hacienda, así considerada, podría definirse como la disciplina científica QUE ESTUDIA LOS PRINCIPIOS ABSTRACTOS, AL PAR QUE LOS OBJETIVOS POLÍTICOS Y SOCIALES Y LAS NORMAS LEGISLATIVAS, QUE REGULAN LA ADQUISICIÓN, LA GESTIÓN Y EL EMPLEO DE LA RIQUEZA REQUERIDA PARA LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES PÚBLICAS.

No obstante esta conformidad de tendencia, no coinciden sus cultivadores en todos sus aspectos; predominando el concepto abstracto científico en la escuela italiana y entre los modernos financieros de Inglaterra y Estados Unidos; mientras los franceses y los alemanes dan mayor importancia a los aspectos político y administrativo.

Es indiscutible la superioridad de la tercera tendencia, puesto que el cultivo de la ciencia pura puede recomendarse preferentemente en las investigaciones de laboratorio; mientras el exclusivo estudio del mecanismo financiero ha de llevar forzosamente a la práctica principios condenados por la ciencia. La función de ésta es la de enseñar a los legisladores los resultados necesarios de sus actos; y a los administradores de la Hacienda Pública, no sólo lo que ella es, sino también lo que debe ser. De ahí que los hombres que aspiran a poseer una cultura general pueden preferir los principios teóricos, pero los hombres de Estado y los funcionarios de la administración financiera tienen que estudiar preferentemente el aspecto político y administrativo de la Ciencia de Hacienda, sin descuidar por eso, claro está, el complemento científico de los principios generales.

IMPORTANCIA Y ESTUDIO DE LA CIENCIA DE HACIENDA.— Nunca se exagerará demasiado la necesidad de que se estudie la Ciencia de Hacienda, pues no hay actividad humana ni situación social en la que no se requieran medianos, si no grandes conocimientos de esta noble ciencia. El representante de la Nación, el hombre de estado, el periodista, el funcionario público y el simple ciudadano, a menudo tendrán que invocarla, sea en el desempeño de sus funciones, sea en la formación consciente de la opinión pública, sea en ese proceso oscuro, y no por eso menos importante, de la actividad política en la que actúan todos los ciudadanos, muchas veces sin darse cuenta cabal de ello.

Los representantes de la Nación y los hombres de Estado no podrán cumplir honradamente la función representativa que les ha confiado el Pueblo, especialmente en lo que se refiere a la Hacienda Pública, si desconocen los principios fundamentales de la ciencia financiera; y al contrario, muchos de ellos están en el deber —puesto que al aceptar una función se impone, a sí mismo, la obligación de adquirir la competencia que su desempeño exige— de poseer vastos, si no profundos conocimientos financieros.

El desempeño de la augusta misión de legislar para un Pueblo, por fuerza ha de plantear éstos o parecidas cuestiones que todo representante de la Nación debe estar en la capacidad de resolverlas.

¿Cuáles son los impuestos más adecuados para la situación económica del país? ¿Guardan relación los impuestos en vigencia y los que se proponen a su consideración, con las normas científicas y las exigencias del medio político y social en que van a aplicarse? ¿Se ha calculado los ingresos y los gastos públicos merced a la aplicación de métodos racionales al par que científicos? ¿Cuáles podrán ser las consecuencias económico - sociales del sistema de contribución a establecerse? ¿Es conveniente a la Nación el empréstito o el impuesto, en determinados casos? etc. Cuestiones que han preocupado hondamente la opinión pública en estos últimos tiempos, y que han puesto al desnudo la escasa preparación que tenemos en esta materia. He ahí por qué el profesor Flora recalca «la necesidad de una amplia difusión —de los principios que rigen la economía del Estado— es indispensable especialmente en estos tiempos del sufragio universal, de los principios que rigen la economía del Estado, ya que es ilusorio el control de los Parlamentos y la crítica de la Prensa a la política financiera de la minoría gobernante, cuando unos y otra no se inspiran en el exacto conocimiento de los hechos financieros y de sus consecuencias políticas y económicas».

Sin embargo, no por esto hemos de llegar a sostener que bastaría la ciencia sola para dirigir las finanzas públicas. El problema de la gestión financiera supone la aplicación en un medio determinado, de principios reconocidos como científicos, de donde surge la necesidad de conocer el medio político, económico y social, en el que tales principios van a actuar; así como los prejuicios y tradiciones populares y administrativos, para no contrariarlos sino en cuanto lo exija la urgencia de desarraigar prácticas vituperables e inconvenientes, reemplazándolas con otras que no estén reñidas con la justicia distributiva; he ahí por qué un gran financista puede resultar un mal Ministro de Hacienda. Pero, lejos de incurrir en los errores que se condenan en las citas que encabezan este capítulo, es fuerza reconocer que el ideal deseable sería el que los hombres de la administración fuesen científicos al par que prácticos, imponiéndose, cuando menos, la colaboración de la ciencia y de la práctica, colaboración que no dará óptimos resultados, como lo advierte el Profesor Jéze, si los hombres políticos no comprenden lo que es la Ciencia de Hacienda, cuál es su objetivo y con qué métodos se construyen las teorías financieras generales.

De igual importancia y necesidad es la preparación financiera de los hombres de la prensa, que se dedican a orientar la opinión pública alrededor de la política tributaria de los gobiernos y de los fenómenos financieros del Estado. El estudio sereno y comprensivo de las leyes de tributación, y de los actos administrativos, a fin de denunciar sus errores, y sus consecuencias injustas o funestas, requiere amplia ilustración y básicos conocimientos de las ciencias económicas, puesto que de lo contrario la crítica será desorientada, superficial e impresionista, encauzando la opinión pública por senderos errados, si no peligrosos para el progreso del país.

Tampoco los particulares pueden ser indiferentes a los hechos financieros, pues con profunda razón se ha dicho que la muerte y el impuesto son las dos únicas necesidades a las que nadie escapa; de ahí que todos los ciudadanos contribuyan silenciosa, pero seguramente, a la determinación de la política financiera de un país, sea mediante el uso del derecho del voto; sea merced a la conducta que oponen al establecimiento de los impuestos directos o indirectos, determinando consecuencias imprevistas por el legislador; sea en virtud de la aceptación o rechazo que abierta o pasivamente ofrecen a los impuestos establecidos o a establecerse.

Y esta es la razón fundamental de por qué la prensa, que forma opiniones; los publicistas que colaboran con la prensa en tan noble y delicada misión, deben poseer básicos conocimientos financieros, ya que los ciudadanos beberán en las fuentes que la prensa y los publicistas les ofrezcan.

CAPITULO II

- 1) *Teoría general de los gastos públicos a) Satisfacción de una necesidad colectiva; y b) Consumo monetario;*—
2) *Diversos conceptos acerca de los gastos públicos.*
—3) *Clasificación teórica de los gastos públicos, y su ordenación en nuestros presupuestos.*

«La historia ofrece, sin duda, numerosos ejemplos de dispersiones de riqueza por el Estado; ofrece también, ejemplos y más numerosos, de progreso general realizado mediante la eficaz cooperación del Estado. Rossi.

1.—TEORÍA GENERAL DE LOS GASTOS PÚBLICOS.—No son pocos los financieros que se niegan a considerar como materia propia de la ciencia de Hacienda el estudio de los gastos del Estado, dejándolos a la Política y a la Ciencia Administrativa. Si bien es cierto que la gestión financiera del Estado interesa al Derecho Administrativo, y que la Política puede determinar el aumento o disminución de los gastos, no por eso es posible desconocer que es propio de la Ciencia de las Finanzas estudiar los gastos públicos, relacionándolos con la ley del mínimo esfuerzo y concretándose, especialmente, al examen de las consecuencias económicas que se derivan de aquéllos, reservando a la Política y a la Ciencia Administrativa los problemas de la organización de los servicios públicos y del funcionamiento del mecanismo administrativo para la realización de los gastos. Ambos fenómenos, el financiero y el administrativo, se encuentran íntimamente ligados; pero así como la interdependencia de las actividades ejecutiva y administrativa no obsta para la independencia de las ciencias que estudian esas materias, esto es, el Derecho Político y el Derecho Administrativo; así tampoco la anotada interdependencia, de los gastos públicos con los actos administrativos, no se opone para que la Ciencia de Hacienda los estudie bajo un aspecto peculiar, dejando las demás al cuidado de la Ciencia Administrativa o de la Ciencia Política.

Actualmente, la noción de los gastos públicos se apoya en dos conceptos básicos: viejo el uno como la humanidad: LA SATISFACCIÓN DE UNA NECESIDAD COLECTIVA, y bastante moderno el otro: EMPLEO o CONSUMO de dinero. De estas nociónes la primera ha recibido sólo ahora su verdadero significado—no obstante que siempre se debió imponer como un imperativo social— y la segunda se ha generalizado ampliamente en los tiempos modernos.

a) *Satisfacción de una necesidad pública o colectiva.*— Aún cuando la génesis del fenómeno financiero se encuentre en la asociación, natural o voluntaria, de los hombres con el objeto de satisfacer ciertas necesidades, que ni se habrían presentado ni habrían podido cumplirse en un estado de aislamiento; sin embargo, no siempre la doctrina de los teóricos ni la práctica de los gobernantes han proclamado, la una, ni respetado la otra, el principio tan evidente hoy día DE QUE LOS GASTOS FISCALES DEBEN EJERCITARSE PARA LA SATISFACCIÓN DE UNA NECESIDAD PÚBLICA, y así en los escritos de los publicistas de antaño se encontraban las enseñanzas más bizarras sobre la naturaleza de los gastos del Estado; y la administración pública no acertaba a distinguir las necesidades del Príncipe de las del Estado. Sólo en el siglo anterior, cuando los economistas empezaron a desentrañar la noción de «Servicio Público», surgió clara, en la teoría y en la práctica, la idea de que los Gastos del Estado no tenían otra explicación ni más fundamento que la SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES PÚBLICAS, MEDIANTE LA ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS LLAMADOS PÚBLICOS.

Mas como el concepto de necesidad pública o colectiva carece de la precisión indispensable para que no se preste a todas las combinaciones políticas, modelándose, además, a las influencias del medio físico y moral, los financieros tratan de fijar su concepto, y limitar su contenido, echando mano de la noción de servicio público, que se define como la organización costeada por el Estado, o por los Municipios, para dar cumplimiento a ciertas necesidades que reúnan los siguientes requisitos: a) consumo general, esto es, que la necesidad que va a satisfacerse sea sentida por la colectividad; b) que la producción del servicio por parte del Estado sea indispensable, ya por la imposibilidad de satisfacerlas aisladamente, ya porque la acción del estado resulta más económica.

Sin embargo la limitación teórica no parece freno adecuado para contener los gastos públicos y en todos los países se ha recurrido a medidas drásticas, de carácter constitucional o administrativo, para mantener los gastos fiscales dentro de las normas que señala la teoría. Las principales garantías constitucionales para la limitación de los gastos, son las siguientes:

- 1) El derecho reconocido a todos los Congresos de examinar, aprobar o rechazar el presupuesto de gastos presentado por el Poder Ejecutivo;
- 2) La limitación que se ha fijado en algunos países a la omnipotencia de los Congresos, facultándoles para que puedan disminuir, mas no aumentar los gastos propuestos por el Ejecutivo;
- 3) El reconocimiento del derecho de proponer nuevos cargos administrativos, al Ejecutivo únicamente, como ocurre en Inglaterra; o al Congreso, como se practica en Estados Unidos, con el objeto de evitar las prodigalidades del Organismo que su reputa más sensible a los compromisos y palanqueos; y
- 4) La especificación de los gastos presupuestarios por títulos y capítulos, para el mejor estudio y aprobación del Congreso; y la prohibición, más o menos rígida, de gastar las sumas asignadas para un servicio en otro u otros de diversa índole.

ÁREA HISTÓRICA

DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

Entre las medidas administrativas para el refrenamiento de los gastos públicos, la principal consiste en el control ejercitado por los Tribunales de cuentas—que gozan para este efecto de relativa independencia—o por ciertos organismos especiales que desempeñan un control más rígido e inquisitivo, como las «Contralorías» que funcionan en algunos países, con amplias facultades para salvaguardiar el cumplimiento del Presupuesto, para juzgar las cuentas de los funcionarios públicos que manejan fondos del Estado; así como para intervenir en los reclamos contra éste.

Garantías Constitucionales y administrativas para el refrenamiento de los gastos públicos en el Ecuador. Las disposiciones vigentes en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de Hacienda, y que tienen por propósito establecer normas que prevengan el dispendio, liberalidad y anarquía en la inversión de los dineros públicos, obedecen a dos sentimientos o reacciones de diversa naturaleza.

La Ley Orgánica de Hacienda se inspira, principalmente, en la desconfianza a la prodigalidad legislativa confirmada por desgracia entre nosotros, como en todos los demás países del mundo; por lo que consignó entre sus disposiciones las que creía indispensables para mantener el control y la primacía de la iniciativa del Ejecutivo en materia de gastos, y prevenir así que los Representantes de la Nación dictasen medidas que viniesen a alterar el equilibrio del Presupuesto.

A su vez, la Constitución de 1928, manifiesta su desconfianza hacia el Ejecutivo, y como una reacción contra la Dictadura, reivindica algunas de las prerrogativas legislativas que recortó la Ley antes mencionada, con el mismo propósito de contener en sus justos límites los gastos públicos y garantizar el equilibrio presupuestario.

Un ejemplo pondrá en evidencia estas dos tendencias: El Art. 179 de la Ley Orgánica de Hacienda quiso dar fin a la desastrosa experiencia de las Legislaturas pasadas, restringiendo con larguesa la iniciativa del Congreso en lo que se refiere a la cuantía de los gastos públicos. A este efecto disponía que el Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del Proyecto de Presupuesto presentado por el Ejecutivo, ni agregar nuevas partidas de egreso en él; ni reducir ni eliminar ninguna partida de egreso; ni aumentar o disminuir los cálculos de ingreso en el Presupuesto sino con la aprobación previa del Presidente de la República, o si éste la negare, con el voto de las tres cuartas partes del número total de los miembros del Congreso, y siempre que no se alterare el equilibrio del Presupuesto.

El Art. 109 de la Constitución vuelve por las rancias prerrogativas del Poder Legislativo y ordena que el Congreso podrá, siempre que no sufra alteración el Presupuesto, y sobre la base de datos estadísticos correspondientes a recaudaciones anteriores que justificaren la modificación, aumentar o disminuir los cálculos de ingresos, aumentar las partidas de egresos del Proyecto presentado por el Presidente de la República, disminuirlas, eliminarlas o agregar nuevas partidas. Si el Presidente de la República objetare el Presupuesto dictado por el Congreso podrá éste insistir con la mayoría de los miembros concurrentes a la sesión.

Sin duda las disposiciones del Art. 179 de la Ley Orgánica de Hacienda implicaban un paso demasiado avanzado hacia la primacía de la iniciativa ejecutiva en materia

presupuestaria, para que pudiera ser aceptado por el Poder Legislativo; pero el Art. 109 de la Constitución implica un grave peligro para la estabilidad y equilibrio del Presupuesto, como lo demuestran las correcciones de ingresos que efectuó la Legislatura de 1930, a más de que presta facilidad a la democrática liberalidad de las Cámaras, comprobada en los años 1928 y 1930, cuando a pesar de que todos los Representantes de la Nación hablaban de crisis y de gastos monstruosos, y temían una crisis mayor todavía, las economías efectuadas en ciertas partidas de egreso sólo servían para crear nuevas y mayores necesidades de carácter ordinario, sentando así uno de los principales motivos de la crisis fiscal, que consiste, en el hecho de que para dar salida a ingresos en cierto sentido extraordinarios se organizó servicios ordinarios, creando siá egresos de carácter permanente, cuando la prudencia aconsejaba muy diversa conducta. (1)

En efecto, los cómputos de la Proforma Ejecutiva deben sujetarse a las terminantes normas que señala el Art. 108 de la Ley Orgánica de Hacienda, conforme al cual la estimación de los ingresos fiscales no puede exceder del promedio que marquen las recaudaciones efectivas en el trienio precedente, salvo los raros casos en que el sistema automático permite apartarse de la regla enunciada. La regla constitucional es, pues, redundante, y encierra un peligro eminentemente, ya que los datos estadísticos de que habla la Constitución no puede diferir de los que señala la contabilidad fiscal, a menos de error de cómputo subsanable en cualquier momento, y previsto terminantemente por el Art. 169 de la Ley Orgánica de Hacienda; o, a pretexto de cómputos y datos estadísticos se inflará las partidas de ingresos para dar margen a nuevos egresos, tan ilusorios como los primeros.

Entre las garantías constitucionales para la limitación de los gastos públicos, y evitar las iniciativas perjudiciales así del Ejecutivo como del Legislativo, se cuentan las siguientes:

(1) Lo propio ocurre con la Legislatura de este año (1932). El presupuesto de 1931 se saldó con déficit; el de este año tendrá uno no menos de 6 millones, y a pesar de que la Proforma para 1933 señala los ingresos en una cifra que difícilmente se realizará, ya pasan de tres millones, las adiciones que se ha hecho a los gastos. Luego surgirá el difícil problema de cubrir el déficit de 1933.

El Art. 101 previene que ningún Presupuesto podrá ser sometido al Congreso si sus egresos no están equilibrados con los ingresos.

El Art. 102 trae una previsión de importancia para evitar los déficits fiscales, pues ordena que los gastos autorizados por leyes especiales podrán suspenderse mientras no se le incorporen en otro Presupuesto, a fin de que todo egreso sea cubierto por los respectivos ingresos.

El Art. 104 se inspira en marcada desconfianza hacia el Ejecutivo al prevenir que ningún empréstito se ha de destinar a egresos administrativos de carácter permanente. Por tales egresos se quiso entender, sin duda, los que se ha convenido en clasificar como ordinarios, y de entre ellos a los que se refieren a la gestión administrativa del Estado, como sueldos de toda clase, gastos de mantenimiento de las obras públicas, gastos de representación del personal administrativo, y gastos la de Administración Ejecutiva, en su sentido más restringido; pero no a la deuda pública, por más que constituya una expensa ordinaria o permanente, ya que así quedarían prohibidos los empréstitos para la consolidación de la deuda, lo que no es aceptable, ni posiblemente se pretendió establecer.

El Art. 105 ordena que ningún egreso podrá efectuarse sino conforme a disposición expresa de la Ley del Presupuesto, excepto en los casos de transferencia contemplados por la Ley Orgánica de Hacienda.

El Art. 110 garantiza el equilibrio del Presupuesto, ya que según él, el Congreso no podrá expedir leyes que modifiquen ingresos comprendidos en el Presupuesto vigente, o en el dictado para el siguiente año fiscal, sino a condición de que al propio tiempo establezca nuevas rentas o aumente las existentes, para sustituir las que trate de derogar o modificar. En ningún caso se podrá aprobar Ley alguna que desequilibre el Presupuesto.

Entre las principales reglas establecidas por la Ley Orgánica de Hacienda citaré las siguientes:

La Comisión del Presupuesto computa los ingresos y señala su monto, de conformidad con el sistema automático, en esta forma: Como regla general, el cómputo de los ingresos no podrá exceder del promedio de las recaudaciones efectivas en los tres años precedentes; pero por causas excepcionales se puede disminuir su monto, y las razones que para ello se haya tenido se hará constar en informe especial. Asimis-

mo, si en virtud de leyes posteriores se previene rendimientos adicionales, se los hará constar en partidas independientes.

El monto de los ingresos fijará el de los egresos posibles, para lo cual la Comisión señalará a cada Ministerio la cantidad máxima probable de que puede disponer, a fin de que el monto total de los gastos no exceda al 98% de los ingresos.

El Presupuesto de egresos debe dividirse en Títulos y Capítulos, Secciones, Parágrafos y Partidas, con el objeto facilitar el estudio y control del Poder Legislativo sobre los gastos públicos. Sin embargo, por exceso de detalle se ha llegado a establecer más partidas que en la generalidad de los presupuestos, aún entre las más grandes potencias, con lo que se degenera en la minuciosidad. Este defecto se corrige, en parte, en la proforma para 1932, en la que sin incurrir en el peligro contrario se reduce las partidas a la tercera parte, manteniendo las consabidas reglas que gobiernan la formación y discusión del presupuesto.

Sólo el Presidente de la República puede hacer transferencias de asignaciones entre partidas del mismo parágrafo, o entre las diferentes secciones de un mismo capítulo; pero si se tratare de transferencias de asignaciones entre partidas de diferentes capítulos, solo puede hacerlas el Presidente con la venia del Congreso, si estuviere reunido, caso contrario, tendrá facultad para hacerlo, pero con la obligación de someter un informe sobre esta materia al Congreso próximo, para su aprobación.

No podrá efectuarse ninguna transferencia de asignaciones para gastos expresamente prohibidos por el Congreso al tiempo de aprobar el Presupuesto, ni para aumentar sueldos u otra clase de remuneraciones fijadas en la Ley del Presupuesto.

El Congreso no podrá discutir ningún proyecto especial de gastos antes de que el Presupuesto haya sido sancionado en la forma prevista por la Ley, a menos de que se trate de los casos calamitosos que enumera el Art. 186 de la Ley Orgánica de Hacienda.

Ninguna asignación suplementaria adicional podrá alterar el equilibrio del Presupuesto, ni será permitido su establecimiento sin previa constancia de que para atenderla existen recursos suficientes, no asignados para otro efecto.

2. *Inversión de dinero.*—Los gastos públicos, cuyo objeto es la satisfacción de una necesidad colectiva, implican,

en la gran generalidad de los casos, el consumo de dinero. Pero el empleo de numerario, como requisito indispensable o siquiera como el medio más adecuado para la satisfacción de las necesidades públicas, no ha sido la regla general en todas las épocas, ni siempre los servicios públicos han requerido gasto en dinero o en especie. Una de las primeras y más imprescindibles necesidades que debieron satisfacerse en los albores de la humanidad, la de la defensa, no supone otra cosa que la asociación voluntaria e inconsuntiva de los hombres para obtener el resultado que no es posible lograr mediante el esfuerzo individual; y durante la Edad Media la guerra se hacía sin que significase, en su mayor parte, y por cuenta del Soberano, la necesidad de pagar a las tropas, pues sus raciones o jornales eran abonados por los señores que servían al Rey. El predominio del gasto público, como inversión de una suma de dinero, coincide con la evolución de los ingresos del Estado motivada, a su vez, por las transformaciones políticas que determinan la preponderancia del impuesto, como forma de obtener la riqueza necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas, así como la desaparición de las regalías y la paulatina disminución de las prestaciones en especie, voluntarias o forzosas.

Entre los principales de esos procedimientos de satisfacción de las necesidades públicas, que no implicaban consumo de dinero, citaremos las siguientes:

- a) Procedimientos coercitivos merced a los cuales se obtenían por la fuerza los bienes, (requisiciones muy usuales en los casos de revolución o de guerra), o se imponía el desempeño de ciertas funciones públicas, sin indemnización ni remuneración en numerario;
- b) Prestaciones voluntarias, sea de servicios, sea de especies, sea de funciones honoríficas, como las que supone el jurado, los donativos y otras análogas;
- c) El permiso o facultad concedido a ciertos funcionarios de imponer tasas o de cobrar honorarios por sus servicios;
- d) Ciertas concesiones administrativas que se otorgaban para compensar los servicios de determinados funcionarios, como la exención de impuestos, las franquicias postales, las telegráficas o las de transporte, etc.

Todos estos procedimientos no dejaban de ofrecer serios inconvenientes, lo que ha contribuido a que en todas partes se prefiera el sistema del gasto público, pues que aquellos lle-

vaban a uno de estos dos resultados: Servicio imperfecto y deficiente por un funcionario poco interesado en que su labor sea eficaz; engañosa economía de gastos que por no figurar en el Presupuesto del Estado, no dejaban de pesar sobre el contribuyente.

Citaremos a este respecto, por ser en extremo interesantes, las observaciones del Profesor Jeze, profundo conocedor de la materia, quien dice refiriéndose a dicha transformación: «El desenvolvimiento del sistema del gasto público, aun cuando entrañe a los presupuestos de cuentas el aumento de los egresos y de los impuestos y tasas, conducen, en realidad y en la mayor parte de las veces, al aligeramiento de las cargas individuales, y a una repartición más equitativa de estas cargas». En efecto:

«a) El hecho es manifiesto en lo que concierne a la sustitución del procedimiento del gasto monetario al sistema vejatorio, rígido inoportuno, desigual de la fuerza».

«b) Los agentes públicos remunerados con sueldos cuestan menos caro que los concesionarios del servicio público; además, de que el sistema del gasto monetario permite hacer soportar la carga del servicio sobre otros que no acuden a dichos agentes, lo que a menudo es indispensable. (Caso de la sustitución de los monopolios fiscales a las antiguas concesiones).

«c) A menudo, aplicar el procedimiento del gasto público a un caso dado implica la creación de una nueva fuente de ingresos, menos pesada para el contribuyente que la del antiguo procedimiento. Como por ejemplo, las nuevas tasas de justicia que el público tendría que pagar al Estado si los oficiales ministeriales fueran suprimidos, constituiría una carga infinitamente más ligera que las que resultan de las exacciones cotidianas practicadas por estos agentes bajo el nombre de salarios, honorarios, tasas», etc. Este es el caso de lo que entre nosotros se denomina «justicia gratuita», cuya adopción implicaría una revisión de la Ley de Timbres a fin de imponer gravámenes algo más alevados y generales con el objeto de crear los ingresos indispensables para esa nueva fuente de gastos.

«d) La remuneración de todos los que consagran una gran parte de su actividad al servicio público se traduce ordinariamente por una disminución de las cargas reales de los

contribuyentes. En primer lugar, se hace así posible suprimir una gran parte de los auxiliares técnicos retribuidos de los que se rodean los funcionarios honoríficos; y sobre todo, el público escapa a las cargas que le impone la legislación y la administración de clases que es la consecuencia normal del ejercicio de las funciones gratuitas por las clases dominantes; y

«e) En fin, la remuneración insuficiente que resulta sobre todo del empleo del procedimiento de ventajas honoríficas es la formidable fuente de la corrupción administrativa. Cuando los sueldos de los altos funcionarios son inferiores al valor económico de los servicios, es muy probable que el servicio público sea corrompido; y la corrupción de la administración es financieramente una carga más pesada para el público que la que proviene de la remuneración suficiente a los funcionarios públicos».

2º.—DIVERSOS CONCEPTOS ACERCA DE LOS GASTOS PÚBLICOS. Curiosas y contradictorias son las opiniones, así de los técnicos como del vulgo, sobre la bondad y limitación de los gastos públicos. Antaño creíase que todo gasto era un beneficio porque hacía circular la moneda, de manera que mientras más gastaba el Príncipe, mayor debía ser el beneficio social merced al dinero que circulaba en manos llenas en provecho de los proveedores de toda clase. Idea de la que no sólo participaba el vulgo, como suele hoy ocurrir en tratándose de los gastos de las personas ricas, sino también reputados economistas y hombres públicos. El Cardenal de Noailles cuenta en una carta escrita a madama de Maintenou que un día, al exortar a Luis XIV para que hiciese grandes limosnas, éste respondió: «*Un Rey debe hacer limosnas gastando mucho*», opinión de la que participaban Voltaire, Galiani, Bodin—quien decía que todo gasto es bueno pues hace circular el dinero—Pit y otros notables políticos de aquella época.

La reacción contra este sentido de los gastos públicos y contra los peligros que entrañaba, no se hizo de esperar; a la teoría de que todo gasto es cosa buena y laudable porque hace circular el dinero, sucedió otra, no menos falsa, que veía en los gastos fiscales un mal inevitable que era preciso limitar a la mínima expresión.

Esta tendencia tuvo también, a su vez, un aspecto político y otro ideológico: Políticamente los Reyes y los Príncipes

absolutos encontraban en la limitación de los gastos un motivo de falsa popularidad, al par que mantenían contentos a los súbditos a quienes no se exigían grandes recursos para obras públicas, para obras de carácter social ni otras cuya productividad escapa a la comprobación numérica.

Ideológicamente, los continuadores de Adam Smith, pretendieron explicar el problema fundamental de las finanzas mediante el fenómeno del consumo; y el economista J. B. Say fundó toda una escuela que, partiendo de esta concepción, explicaba los gastos públicos como hechos improductivos de consumo que era preciso limitar cuidadosamente; sin que por eso, claro está, llegase al extremo de desconocer la productividad de ciertos gastos públicos como los que se invierten en construcción de ferrocarriles cuya explotación resulta un negocio para el Estado.

Quizás los hombres políticos del Ecuador ya no pensarán con J. B. Say que los dineros pagados por los contribuyentes son perdidos para él, y que los gastados para el Fisco, lo son para todos; pero es un hecho que existe marcada tendencia a considerar los gastos públicos como un mal y su limitación como el más deseable de los bienes, tendencia que consideramos más adelante al tratar de las normas a las que deben sujetarse los gastos públicos.

Baste apuntar, por ahora, que ambas posiciones son inaceptables, pues contemplan los fenómenos financieros desde puntos de vista incompletos y desorientados. Los gastos públicos no son un bien ni un mal, son el resultado de una forma de conveniencia social. La defensa del territorio, la defensa de la vida, de la salud, de la propiedad; la lucha contra la ignorancia, contra las plagas, contra los gérmenes patológicos; la necesidad de comunicar las ideas y trasmitir el pensamiento, así como la de hacer circular los bienes y la de la movilización personal etc., son otros tantos hechos que la Ciencia de Hacienda no tiene para qué discutir, ni por qué averiguar su naturaleza y antecedentes, si no es para distribuir la riqueza, cuyo consumo exige la satisfacción de esas necesidades, que siempre se han sentido y que siempre se sentirán, acrecentadas y agudizadas por el progreso de las sociedades, aunque la costumbre de verlas satisfechas por los entes colectivos no nos permitan percatarnos de toda su importancia.

PRINCIPIOS TEÓRICOS QUE DEBEN SERVIR DE NORMA PARA LA EXTENSIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS. Existen ciertos principios, de universal aceptación, que señalan a los gobiernos límites intranspascibles, normas de carácter más o menos relativo tocante a los gastos de la gestión administrativa. Principios que no siempre suelen interpretarse ni aplicarse debidamente, por lo que se hace necesario precisar su concepto antes de entrar a la clasificación de los gastos públicos.

Las principales de esas reglas, que se encuentran enunciadas en todos los manuales de Ciencia Financiera, son las siguientes.

1. El primero de esos principios, que ya se deja analizado en el capítulo anterior, es el que manda que los gastos públicos sólo han de tener por objeto la satisfacción de una necesidad colectiva. Estudiadas ya la naturaleza y el contenido de las nociones de gasto público y de necesidad colectiva, huelga insistir sobre este principio, evidente de suyo.

2) Los GASTOS PÚBLICOS DEBEN SUJETARSE A LA LEY DEL MÍNIMO ESFUERZO, esto es, deben surtir el mayor rendimiento con el menor trabajo posible. De este principio se desprenden tres corolarios diversos, aunque relacionadas entre sí:

ÁREA HISTÓRICA

DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

a) *El gasto público no debe sobreponer la medida de una necesidad colectiva.* Así el país cuya neutralidad estuviese garantizada por convenios internacionales—como el Gran Ducado de Luxemburgo—que mantuviese grandes cuerpos de Ejército y de Policía; y el país que surcado de ríos navegables y de excelentes carreteras, emprendiese en la construcción de una red de ferrocarriles, quebrantarian el principio enunciado.

b) Viceversa: *Los gastos públicos deben dar entera y cumplida satisfacción a las necesidades públicas.* Esta regla vale tanto para las finanzas individuales como para las colectivas, y se halla sancionada por el sentido común. Si se invierte, en efecto, ingentes cantidades con el objeto de lograr una finalidad que exige mayores esfuerzos para su realización, no se obtiene otro resultado que sustraer energías y riquezas a otras actividades, de menor importancia quizás; pero cuya completa realización hubiese proporcionado mayor rendimiento que no el inútil despilfarro en pro de un fin no

conseguido. Tal sería el caso de la construcción de un ferrocarril, de importancia trascendental, pero cuya realización exigiese no menos de diez millones de sures anuales, mientras la penuria del Fisco permitiese sólo la inversión de doscientos mil por año; más valdría emprender, en dicho caso, en la construcción de un modesto camino que exigiese el gasto anual de esa cantidad o algo menos. De igual manera, mantener un ejército cuyo número, preparación y equipo no podrían dar resultado alguno, en tratándose de conflictos internacionales, no obstante su costo relativamente elevado, sería un gasto que pecaría contra esta regla; y

c) *Los gastos deben acomodarse a la correlativa importancia de las necesidades públicas, en forma que necesidades secundarias no sean preferidas a otras de gran interés social.* Principio es este que se olvida fácilmente en los países despóticos, así como en los democráticos, donde el caciquismo y la preponderancia de grupos políticos sacrifican el interés de la colectividad al propio o al local. Tales serían los gastos que se empleasen en la construcción de ferrocarriles de exclusivo provecho local, en vez de otros de gran importancia colectiva.

3) **Los GASTOS PÚBLICOS DEBEN PROPORCIONARSE A LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL PAÍS.** Este principio es el que más relativo, el menos fácil de precisar y el que mejor se presta a las declamaciones de los políticos.

No vale la pena de discutir siquiera la verdad de un principio que manda acomodar los gastos a la potencialidad económica de un Estado; ya que traspasar la capacidad tributaria de los ciudadanos es decretar la ruina o el estancamiento del propio Fisco, cuyas fuentes de ingreso reposan todas en la renta de los contribuyentes. Es evidente también que en cuanto la política financiera de una Nación ataque o estacione las fuerzas productivas, los ingresos fiscales tendrán que disminuir tarde o temprano, o, al menos, no podrán aumentar en la medida de otras nuevas e importantes necesidades que satisfacer.

Pero la dificultad de la cuestión radica en medir exactamente la capacidad contributiva de un país para no traspasarla, pues no basta afirmar que los impuestos exeden de ellas, sino que es preciso comprobar esa afirmación que tan fácilmente la

esgrimen los contribuyentes. Lo que complica dicha investigación es la elasticidad de todas las fuerzas del Estado, y, por ende, de la capacidad tributaria de los ciudadanos, la que se cree ya agotada cuando hechos posteriores vienen a comprobar lo contrario. Así por ejemplo, el Profesor Flora pronosticaba, antes de 1914, que una guerra mundial en el siglo XX no podría durar sino pocos meses, puesto que de lo contrario la ruina económica de las naciones se encargaría de restablecer la paz; y, sin embargo, la guerra consumió más riquezas de lo que se podía suponer, y en vez de pocos meses duró años enteros. Así mismo en 1914 el Ministro Intriago creía que ya habíamos llegado a ese mencionado grado de saturación; y a pesar de que hoy se pagan indudablemente más impuestos que entonces, y de que se vuelven a repetir las mismas declaraciones, después de la presente ráfaga de desgravación veremos cómo las nuevas necesidades colectivas imponen nuevos gastos, y, por ende, nuevos ingresos.

La verdad es que se debe distinguir entre *contribuciones benignas*, *contribuciones elevadas* sin exceder la capacidad económica de país, y *contribuciones que traspasan dicha capacidad*; pero para poder afirmar que una nación se encuentra en cualquiera de esas tres situaciones, es preciso conocer la renta de que gozan los contribuyentes a fin de observar qué porcentaje de la misma observen los impuestos. Si esa comparación estableciese que las contribuciones no demandan más de un diez por ciento de la renta nacional, por término medio, se podría afirmar que éstas son benignas; si llegan a consumir hasta un veinte por ciento, se podría decir de ellas que son elevadas aún cuando no traspasen todavía la capacidad económica de los contribuyentes; pero si excediesen del treinta por ciento de la renta, como término medio, es indudable que la presión tributaria estaría muy cerca de alcanzar su máximo, si es que ya no lo hubiera alcanzado. Por lo demás, es también necesario distinguir entre Estados que piden más impuestos de lo que justificarían los servicios que prestan con el empleo de la riqueza así obtenida, y Estados que van hasta estancar la producción y contraer los consumos, síntomas elocuentes de que los impuestos son excesivos. Pero aún entonces será preciso saber, primeramente, si la reducción de los consumos no obedece a una crisis, como ocurre en la presente época, a fin de no incurrir en errores.

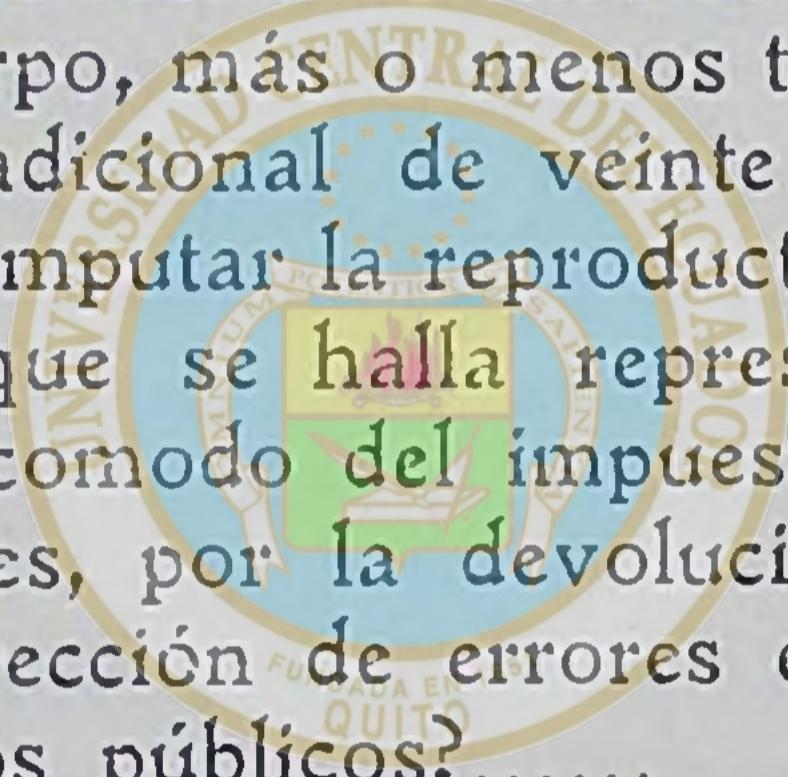
Consecuencia lógica de los enumerados principios básicos a que deben someterse los gastos públicos, es que éstos han de ser determinados por la urgencia de las necesidades públicas, sin que sea norma de buen gobierno exagerarlos más allá de lo que aquellas lo piden y los recursos públicos lo permiten; ni tampoco reducirlos a toda costa como si la felicidad de un pueblo radicase en la estrechez de los presupuestos consuntivos.

Nada más elocuente para precisar la filosofía sobre la extensión de los gastos públicos que las elocuentes y concisas frases del Profesor Flora. Hélas aquí: «Si los gastos no deben traspasar jamás la potencialidad económica de un país, no se ha de creer que su reducción a la mínima expresión sea la regla fundamental de la política económica del Estado. En el primer caso se sacrificarían las finanzas, y con ellas la riqueza nacional, a las exigencias políticas, que tendrían al fin que modificarse merced al agotamiento de las fuentes de la renta nacional. En el segundo caso se sacrificarían las exigencias políticas,—los fines supremos del Estado,—a las exigencias de las finanzas, a un respeto exagerado de la fortuna de los contribuyentes, que no puede anteponerse ni compararse con la intensidad de las necesidades privadas y públicas. No se trata, para obtener la máxima economía en la administración pública, de suprimir, sin más ni más, gastos; ni de dejar insatisfechas necesidades universalmente sentidas, lo que ocurriría a erigir en norma absoluta la de la economía, sino de que el Estado no emplee para conseguir sus fines *mayores sumas de las que exige la importancia de los fines perseguidos*». (Seienza delle Finanze. Pág. 78).

Ahí está, precisamente, la dificultad técnica de la cuestión; y digo técnica, porque técnicamente sólo los técnicos, esto es, las personas que conocen profundamente, en cada caso concreto, la necesidad que se trata de satisfacer, son las únicas que pueden resolver si las sumas destinadas a ese objeto son excesivas o indispensables, ya que los legos en la materia, ante la imposibilidad de distinguir entre lo superfluo de lo necesario, se inclinarán a creer que todo gasto, cuya reproductividad escapa a su comprensión, es innecesario.

La inexacta apreciación de este problema surge de la errada interpretación de los hechos financieros que se consideran generosamente como una compra-venta de servicios.

No sólo los contribuyentes profesan estas ideas, también una escuela económica, que no cuenta ya con ningún financista de nota, pretendió explicar el problema de las finanzas públicas como un fenómeno de cambio. Según estas concepciones, bastante vulgares, el Estado vendría a ser el gran productor de los servicios públicos que luego los vende o permuta con el fruto de los impuestos. Teóricamente choca que se considere como un acto de libre cambio lo que en realidad está sujeto a coacción. Además, ¿cómo computar en la práctica el precio de ciertos servicios como el de una buena administración de justicia, o de la correcta aplicación de los impuestos? Se establece un gravamen que debe rendir cinco millones, por ejemplo; pero el acomodo de dicho gravamen según la diversa capacidad de los contribuyentes, y la atención y despacho de las reclamaciones sobre los mismos, exige la creación de un cuerpo, más o menos técnico, que, a su vez, demanda un gasto adicional de veinte y cinco mil sures. Ahora bien, ¿cómo computar la reproductividad de estos veinte y cinco mil sures, que se halla representada por actos de justicia, por mejor acomodo del impuesto, por la aceptación de justas reclamaciones, por la devolución de impuestos mal cobrados, por la corrección de errores en que a menudo incurres los funcionarios públicos?.....



ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

(Continuará)