

ELEMENTOS DE HACIENDA PUBLICA

PARTE PRIMERA

CAPITULO I

Función económica del Estado y de las entidades locales.

La ciencia de la Hacienda Pública, llamada generalmente *Ciencia de las Finanzas*, tiene por objeto investigar el modo como el Estado y los poderes públicos locales se procuran las riquezas materiales necesarias para su existencia y el ejercicio de sus funciones, así como también examinar la manera como estas riquezas son invertidas. Esta ciencia estudia, en consecuencia, la actividad económica del Estado y de los órganos colectivos inferiores, como los distritos y municipios, ó de las divisiones intermediarias, como las provincias, cantones ó departamentos. Determinar la cantidad de riqueza que se destina en el Estado á la vida de la colectividad, el modo de recaudarla é invertirla; la manera como el ahorro individual contribuye á las necesidades de la colectividad, y los efectos que produce la extensión del sacrificio impuesto á la riqueza privada sobre el desarrollo de la producción: tales son, en conjunto, las cuestiones que son objeto de las investigaciones de la Ciencia de la Hacienda Pública.

Por razón del objeto que se propone, es una rama de la Economía Política; y los problemas que estudia pueden reducirse á dos fundamentales: 1.º Qué principios deben consultarse para repartir entre los ciudadanos el peso del impuesto; y 2.º Qué efecto producen los impuestos en el organismo social y económico.

En todos los Estados, los gastos públicos se hacen de la Hacienda pública. Esta la constituyen todos los bienes, rentas, impuestos, derechos y acciones que pertenecen al Estado, y que tanto éste como los poderes locales emplean en la satisfacción de las necesidades públicas, según las disposiciones y principios que organizan la Hacienda y determinan lo relativo á su administración.

Los impuestos, por regla general, no constituyen la totalidad de los ingresos de la Hacienda pública; pero en los países civilizados son su mayor fuente de entrada. Su objeto es satisfacer las necesidades colectivas, públicas ó sociales. En las sociedades modernas, la vida colectiva es más intensa y los vínculos de solidaridad más estrechos, y, siendo ineficaz é insuficiente la iniciativa individual en la prestación de ciertos servicios, se impone como necesaria la intervención del Estado.

La acción del Estado y de los poderes inferiores de derecho público reemplaza en tal caso á la acción individual. Las necesidades de un Estado no son otra cosa que la resultante de los modos de vida social común; pero como estos modos no son uniformes y varían según las especiales condiciones, el desarrollo político y económico y la organización social de cada Estado, las funciones que á éste corresponden varían igualmente. De un Estado á otro hay diferencias muy considerables.

La diferencia de régimen político ejerce influencia muy importante sobre la distribución de las atribuciones respectivas del Estado y sus divisiones y subdivisiones. Puede decirse que actualmente hay en todas partes servicios públicos que son de competencia del Estado, como la seguridad interior y exterior, la administración de justicia, la representación diplomática, y la fabricación de moneda; otros servicios corresponden á los poderes locales, como los de alumbrado público, aguas potables, caminos locales, propiedad urbana; y otros son de competencia del Estado y de los poderes locales al mismo tiempo, como el servicio de asistencia pública, de higiene, de educación primaria etc. Pero sea que en algunos servicios relativos á la vida social común la acción corresponda á la entidad política superior ó á los poderes inferiores de derecho público, la acción del Estado es la única eficaz. Respecto de higiene pública, por ejemplo, en oposición á la antigua creencia de que en lo general las enfermedades dependían de faltas ó infortunios individuales, está comprobado hoy que contra la mayor parte de ellas son insuficientes los medios individuales de defensa; que las enfermedades infecciosas forman la base de la morbosidad, y que muchas enfermedades que se consideraban dependientes de las disposiciones individuales son engendradas

por la falta de medidas sociales de prevención. En lo que se refiere á la asistencia pública, educación, organizaciones preventivas, establecimientos de corrección y de castigo, defensa militar, las obligaciones del Estado han crecido y los sacrificios que se imponen á los ciudadanos son cada día mayores.

Dícese que mientras más progresa una sociedad necesita más gobierno. Es evidente que, con el adelanto de la civilización, es mayor la labor preventiva del Estado y aumenta su importancia social y económica. De aquí proviene especialmente el continuo aumento que se observa en los presupuestos de todas las naciones. Como ejemplos que así lo comprueban, puede citarse la estadística de la Gran Bretaña en lo referente á los gastos públicos, los cuales en 1881 fueron de 85 millones de libras esterlinas, y alcanzaron en 1901 á 142 millones; la de Francia, cuyos gastos en 1880 fueron de 2,760 millones de francos, y en 1901 ascendieron á 3,554 millones; y la de Bélgica, en que aparece que los gastos públicos montaron á 222 millones y medio de francos en 1871, y á 570.400,000 francos en 1899.

Al mismo tiempo que los gastos generales han crecido y crecen en todos los países, crecen también los de los poderes locales, sin que la diferencia de organización política modifique esta tendencia. Inglaterra es la nación de Europa que presenta el mayor desarrollo de vida local; así como Francia ofrece el ejemplo de mayor desarrollo de las fuerzas centralizadoras. El aumento total de los gastos públicos es extraordinario en ambas naciones; pero en Inglaterra las funciones de los poderes locales son más vastas, y por consiguiente los gastos que hacen en proporción mayores que en Francia. No es exacta la aseveración de que los gobiernos democráticos imponen mayores gastos. Si se examinan los presupuestos de los gobiernos despóticos, se viene en conocimiento de que no son los más económicos, como se ha pretendido demostrar. En los Estados que tienen esta forma de gobierno, los gastos públicos van también en aumento, según se ve en los presupuestos de Rusia. Allí los gastos ordinarios fueron en 1881 de 840.200,000 rublos y en 1900 subieron á 1,889.200,000.

La vida municipal es también más intensa en la época actual. Las necesidades colectivas á cuya satisfacción proveen las ciudades modernas crecen inmensamente, y en igual proporción crecen, en consecuencia, los gastos que ellas imponen. La ciudad de París, que es como un Estado pequeño, con población mayor que la de Dinamarca ó Grecia, gasta más que Portugal y Grecia reunidos, y, examinadas las estadísticas de su administración, se ve que sus gastos ascendieron de 168 millones de francos en 1869 á 397 en 1896. Nueva York, tal como está actualmente constituido, tiene un presupuesto de gastos que es más del doble

del presupuesto nacional de los Estados Unidos á tiempo de estallar la guerra de Secesión en 1861.

Puede, en resumen, decirse que los gastos públicos los determinan las necesidades de orden colectivo que experimentan los individuos que componen cada entidad (*consortium*) y que sólo pueden satisfacer el Estado y los órganos inferiores de la cooperación social. La actividad de estos últimos, en cualquier forma que se manifieste, impone un gasto de riquezas con que contribuye un número más ó menos grande de individuos. Es un hecho incontrovertible que hay necesidades colectivas diferentes de las necesidades individuales, y que, al mismo tiempo, son consecuencia y causa de la vida colectiva. La necesidad de existir y el sacrificio relativo de cada individualidad en beneficio del grupo social, se observa en todas las formas de asociación, sea ésta natural ó voluntaria; bien sea la familia, el municipio ó el Estado.