

INTRODUCCIÓN

1. La Economía financiera

§ 1. Desde los comienzos de la evolución del género humano nos enseña la historia que los hombres se han unido siempre constituyendo familias y otros grupos basados en el parentesco, después en corporaciones territoriales y, por último, en corporaciones de carácter político. Originariamente, las necesidades de la vida natural son las que obligaron al hombre a constituirse en familias y en grupos basados en la vecindad. Posteriormente, se reconoció que no era posible la satisfacción de las crecientes necesidades, materiales e inmateriales, ni el pleno aprovechamiento de las energías corporales, espirituales y morales, ni la consecución de los fines más elevados de la vida, sin la ayuda organizada de la totalidad del género humano, sin la formación de distintos cuerpos políticos que dominan la tierra y sus habitantes, y que a su vez producen nuevas necesidades comunes o colectivas.

Estos grupos políticos se nos muestran en distintas formas, tales como *Municipios*, *Distritos*, *Circunscripciones*, *Provincias*, etc., y por último, en la forma más amplia, elevada e importante: en la de *Estados*. Todas estas corporaciones tienen la misión de velar por las necesidades comunes y públicas de aquellos que las constituyen. Pero cada una de estas corporaciones, independientemente de la conexión y subordinación de unas con respecto a otras, implica una propia ordenación jurídica, con fines, instituciones y autoridades peculiares. Ciertamente, que varía con el tiempo y el lugar la medida de lo que se considera como necesidad común y pública, puesto que ello se condiciona, en parte, por las relaciones naturales de cada una de esas comunidades, en parte por la evolución histórica, por las relaciones culturales, por la situación política y económica, y por la concepción que en cada caso domine sobre los límites entre la economía privada y la colectiva.

§ 2. Cualesquiera que sean las funciones de estas corporaciones políticas, y cualquiera que sea la intensidad con que se ejerzan, no podrán satisfacerse sin un gasto de *medios económicos*. Si, por ejemplo, el Estado se ha de limitar simplemente a asegurar la independencia de la nación en el exterior y a garantizar la protección jurídica en el interior, como repetidamente se apeetece por algunos; o si, por el contrario, al lado de estas funciones, ha de tener por misión también, conforme a la opinión generalizada en la actualidad, el fomento de la sanidad pública, de la cultura y del bienestar material de los ciudadanos, siempre necesitará terrenos, edificios, bienes materiales, funcionarios y dinero para su sostenimiento y retribución. El Estado moderno tiene necesidad de construir caminos, canales, ferrocarriles; tiene que construir y conservar edificios para los tribunales de justicia, para escuelas, para los órganos de la administración, para cuarteles, etc.; tiene que procurarse jueces, funcionarios de la administración, maestros, oficiales del ejército, etc., y retribuirlos; tiene que producir, o adquirir por compra, bienes muebles de todas clases, principalmente los objetos precisos para las necesidades del ejército y la marina, etc.

Cuando las corporaciones públicas realizan, en servicio de la sociedad humana, las funciones anteriormente citadas, necesitan asimismo adquirir, administrar y emplear los medios económicos necesarios para la realización de sus funciones. Por consecuencia, allí donde actúe una corporación pública se siente la *necesidad de una ordenación económica*, de una dirección económicamente ordenada, que se refiera a la adquisición, administración y empleo de los medios necesarios. Así aparecen las economías de las corporaciones políticas, al lado de las economías privadas — físicas y jurídicas — existentes en un país, subordinándose estas últimas a los más altos fines de las primeras, a las que hacen prestaciones y pagan diversas exacciones.

Esta economía ordenada de las corporaciones públicas que tiende a la obtención y empleo de los medios necesarios, la llamamos *Economía financiera* del Estado (o también *Economía del Estado* o del Gobierno) y por analogía, *Economía financiera* de la Provincia, de la Circunscripción, del Municipio, etc.

La palabra *Finanza* (Hacienda) se deriva del latín medieval *finatio* o *financia*, que equivale a pago en dinero. Originariamente, se empleó esta palabra para indicar toda clase de pagos en dinero, especialmente para los pagos que tenían un carácter de derecho público. Ya en el si-

glo XVI, en Francia, se expresa con el término *les finances* la situación del patrimonio del Estado, y de aquí se extiende esa expresión a los restantes países cultos. (Véase sobre este particular *Fr. J. Neumann*, «Finanz und Finanzwissenschaft», en *Z. Staats. W.*, 1908.)

2. Carácter especial de la Economía financiera

§ 3. Según lo que acabamos de decir, la Economía financiera es economía de ingresos y economía de gastos; análogamente, en este respecto, a las economías privadas. Pero tiene un carácter especial, y se diferencia de las economías privadas justamente en que es la economía de las corporaciones políticas, por lo cual sirve, esencialmente, a *otros fines*, y dispone de *otros medios* que aquéllas.

1. Los *fines* que persiguen las corporaciones de derecho público, principalmente el Estado, se extienden mucho más allá que los que persiguen las economías privadas. La economía privada individual se limita a aspirar a la consecución de los bienes materiales — bien sea por medio del trabajo corporal o espiritual, o bien por el empleo lucrativo de los medios de adquisición — que le permitan el sustento de la vida y la satisfacción de más altas necesidades. Por el contrario, el fin del Estado es, en primer término, la producción de bienes inmateriales que no pueden expresarse ni valorarse en dinero y que, sin embargo, constituyen la base de toda cultura material y espiritual, tales como la protección jurídica, la garantía de la paz y de la independencia nacional, el fomento de la cultura, etc.

2. En la economía privada domina el principio de la *remuneración especial*. Prestaciones y contraprestaciones se comparan entre sí, y la clase y cuantía de unas y otras se determina por convenio de las partes. Los productos y las prestaciones de trabajo de las economías privadas tienen su precio, el cual, comparado con los gastos de producción, nos permite determinar las posibilidades de la empresa. Naturalmente, esto presupone una adecuada constitución del negocio y una teneduría de libros conveniente, y esto mismo puede aplicarse al Estado y demás corporaciones de derecho público cuando exploten su patrimonio como lo pudiera hacer un particular, como, por ejemplo, cuando siguiendo esas normas tuviesen que vender el carbón, la madera o los frutos que hubiesen obtenido en sus respectivas explotaciones. Por el contrario, las prestaciones y servicios que el Estado, en la realización de su peculiar misión, ofrece a los que lo constituyen,

no pueden valorarse ni remunerarse aisladamente, porque esos servicios y prestaciones tienen un carácter general e inmaterial, no tienen precio en el mercado. En su consecuencia domina aquí el principio de la *remuneración general* y la medida de esta remuneración se hace teniendo en cuenta normas especiales, tales como, por ejemplo, la capacidad de prestación de los ciudadanos. Sólo excepcionalmente se da la remuneración especial cuando se puede probar que los servicios y prestaciones públicas los utilizan personas determinadas. De este caso hablaremos cuando tratemos de la teoría de las tasas y de las contribuciones especiales. No obstante, en otras corporaciones de derecho público distintas del Estado, se da frecuentemente una fusión de la remuneración general con la especial, como ocurre principalmente en los Municipios, cuyas prestaciones y servicios sirven a los intereses individuales en mayor grado que las prestaciones del Estado.

3. Las contraprestaciones de los ciudadanos por las prestaciones que se derivan de la naturaleza del Estado, no se determinan contractualmente, sino de un modo autoritario, en virtud de determinados principios. El Estado que no posea un patrimonio propio, susceptible de dar renta, acude para cumplir su misión, o lo que es lo mismo, para satisfacer sus gastos, a la *adquisición coactiva*, esto es, al derecho de exigir a los ciudadanos servicios no remunerados o al de apelar a la renta o al patrimonio de sus ciudadanos (y en determinados casos a los de otras personas que tengan algún contacto con el Estado) imponiéndoles exacciones en forma de impuestos, tasas, contribuciones especiales, etc.

Pero como anteriormente se ha indicado, el Estado y las demás corporaciones políticas poseen un patrimonio adquisitivo propio: terrenos, empresas industriales, etc., que explotan lucrativamente siguiendo principios análogos a los que dominan en la economía privada y cuyos rendimientos pueden utilizarse para el pago de sus gastos, sólo que la historia nos enseña que esta fuente de ingresos va perdiendo cada vez más su importancia en relación con la adquisición coactiva. Y aun en aquellos bienes del Estado y demás corporaciones públicas que se suelen designar con el nombre de ingresos de economía privada o ingresos adquisitivos, por su analogía con los medios de la adquisición privada, puede relegarse a segundo término el fin lucrativo, e incluso eliminarse éste, cuando su destino en la satisfacción de un fin público se considera más importante que la mera obtención de ingresos.

4. El hecho de que muchas prestaciones públicas tengan un carácter inmaterial, es decir, tiendan a satisfacer necesidades espirituales, morales y culturales, y el hecho de que no se puedan expresar en unidades de dinero, dificulta, o hace imposible, la comparación entre la cuantía del coste de producción y el valor del producto, a diferencia de lo que ocurre en toda ordenada economía privada. Es posible determinar con precisión matemática la cantidad que en impuestos y exacciones de otra índole tienen que pagar los ciudadanos, pero no se puede precisar numéricamente el valor de las prestaciones y servicios del Estado. Solamente una cuidadosa comparación entre los gastos realizados y los beneficios obtenidos en largos períodos de tiempo nos permite reconocer si los resultados de la política interior y exterior del Estado, logrados con los medios que posibilitó la economía financiera, se corresponden o no con los sacrificios y esperanzas de la nación, es decir, si se ha logrado con ello un bienestar moral y material o, por el contrario, se está igual o peor que antes a esos respectos. Una representación nacional imparcial y perspicaz se hallará en la mejor situación para juzgar de esta relación entre lo ganado y lo perdido. Pero este juicio excede con mucho los límites de la ciencia de la hacienda, y ello incumbe más bien a la historia, a la teoría del Estado, a la política y a la economía política.

5. Otra propiedad característica de la economía financiera se deriva de la *duración ilimitada* de su sujeto. Muchos de los gastos hechos para satisfacer un fin público afectan tanto a la actualidad como a lo futuro. Esto es lo que explica y justifica el que para la realización de grandes reformas y empresas, o para impedir o evitar peligros generales, no sólo se tenga en cuenta la capacidad de prestación económica de la actualidad, sino también la del porvenir. Este hecho se halla prácticamente confirmado por el crecimiento extraordinario de la *deuda pública*.

6. Se diferencia, por último, la economía financiera de las economías privadas en que aquélla es *limitada* en sus ingresos y gastos. Los gastos del Estado se limitan por las funciones que se impone en cada momento. La economía financiera no es un fin en sí, sino un medio para la consecución de un fin: el fomento del bienestar general. La cuantía de los ingresos depende asimismo de la naturaleza y cuantía de los gastos. Mientras la adquisición en la economía privada es ilimitada, la medida de los ingresos del Estado se halla limitada por sus propias necesidades. Además, en las economías privadas los gastos tienen la tendencia a aco-

modarse a los ingresos, mientras que los ingresos del Estado, por el contrario, se condicionan por la cuantía de los gastos precisos para la satisfacción de sus necesidades. Ciertamente, para fijar los gastos del Estado no debe dejar de tenerse en cuenta la cuantía de los medios que se pueden obtener, pero dentro de este límite la obtención de los ingresos se acomoda a las necesidades.

La exactitud de estos principios no se modifica por el hecho de que se den analogías entre la economía privada y la pública, ni porque en la administración financiera se den excepciones reales o aparentes a esos principios generales. Es cierto que los individuos no siempre satisfacen sus gastos con los ingresos normales y corrientes — principalmente cuando se trata de una colocación lucrativa, — sino que acuden a los ingresos futuros por mediación del crédito; pero esto no altera, en esencia, lo que decimos, pues toda economía privada que observa una conducta racional, limita sus gastos a los ingresos normales y corrientes o a los que espera percibir en lo futuro. Y el Estado no procede de otro modo. Emperó el individuo, una vez cubiertas sus obligaciones jurídicas, puede disponer libremente del empleo de sus ingresos. Los ingresos del Estado, por el contrario, al menos en los Estados constitucionales, se han de emplear conforme a lo que disponga la ley de presupuestos. Cuando se trata de negar la exactitud del principio conforme al cual en la economía financiera se acomodan los ingresos a los gastos, empleando el argumento de que a veces los Parlamentos votan gastos sin haber llegado antes a un acuerdo sobre los ingresos con que satisfacerlos, no se prueba lo que se trata de demostrar. En este caso, o hay que aplazar de momento el gasto en cuestión, o cuando se hace se procura satisfacerlo de algún modo.

3. Conexión de la Hacienda con el Estado

§ 4. Considerada la economía financiera como la economía de las corporaciones de derecho público, está en estrecha relación con el desarrollo general de la vida social y del Estado. Todas las relaciones que influyan en éstas tienen que manifestarse también en aquélla. El estado de la cultura y de la economía nacional, la agrupación social, la constitución y la administración, en fin, las puras relaciones externas y la historia de un país, su situación y su suerte en las guerras, es lo que determina su constitución y situación financieras.

1. En un principio incumbían al Estado un reducido número de funciones, pero con el *progreso de la cultura* llegan a constituir aquéllas un sistema extenso y complicado. El mundo romano-germánico produce sucesivamente, desde el siglo XVI, la pluralidad de los fines del Estado. La afirmación de la independencia nacional, la protección jurídica, la enseñanza, el cuidado y fomento de la vida económica y modernamente las instituciones fundadas en interés de las clases inferiores, ocasionan gastos crecientes. Al propio tiempo aumentan también las funciones de los Municipios, de los cuales se exige, como una consecuencia de la mayor cultura, aquellas instituciones de carácter local que pueden elevar y fomentar el bienestar general: alumbrado, limpieza, instituciones sanitarias, policía de seguridad, etc. Tan rico desarrollo de las necesidades comunes y públicas halla como consecuencia su expresión natural en la cuantía progresiva de los gastos públicos.

2. Así como la mayor actividad del Estado se manifiesta en el aumento de los gastos e ingresos, así también la *ordenación social* influye de un modo decisivo en la cuestión de la *distribución* de las cargas impuestas coactivamente. Cuanto mayor sea la diferencia entre los estamentos, cuanto más fuertes los privilegios de ciertas clases, cuanto más poderosos los partidos dominantes y cuanto menos desarrolladas las ideas de moralidad, tanto más desigualmente se distribuirán las diversas exacciones, por virtud de esas relaciones de dominio. La historia nos proporciona gran riqueza de hechos que prueban que la mayor parte de las cargas gravaban sobre los ciudadanos más débiles, mientras los gastos del Estado beneficiaban principalmente a los ciudadanos más poderosos y a las clases dominantes.

3. La influencia de la *economía nacional* sobre la Hacienda se muestra, por una parte, en el moderno nacimiento de la burocracia profesional a sueldo, que por consecuencia del proceso de la división del trabajo relega cada vez más a segundo término la antigua prestación de servicios de los ciudadanos a título honorífico; y por otra parte, en que los medios para satisfacer las necesidades públicas, la naturaleza y cuantía de los ingresos y la elección de éstos se condiciona por el grado de desarrollo de la economía nacional. El triunfo de la economía monetaria sobre la economía natural hizo posible la generalización del tributo y la ordenación contable en la administración financiera. Por lo que respecta a la cuantía de los ingresos públicos, la mejora del bienestar nacional hace posible aquella ampliación

de los gastos e ingresos del Estado y aquel enorme aumento del presupuesto que contemplamos en los últimos decenios. Por último, la técnica tributaria, el rendimiento de los impuestos, derechos aduaneros y otras fuentes de ingreso están íntimamente ligados al estado en que se halle la economía nacional.

4. La naturaleza de la *constitución política* y de la *administración del Estado* se manifiestan especialmente en la cuantía de los gastos y en el modo de emplearlos. Dictadura, monarquía absoluta, gobierno constitucional, democracia, ocasionan diferencias tan profundas en la hacienda como las que existen entre república y monarquía, entre centralización y descentralización. Con el comienzo de la edad moderna el reforzado poder del Estado ha privado de independencia y soberanía a los estamentos y otros grupos políticos cuyas funciones han sido absorbidas por aquél. La consecuencia de ello fué muchas veces una distinta ordenación de las cargas. Por muchas particularidades de detalle influyen también sobre la hacienda las normas constitucionales concretas y las que imperan en la administración; así influyen, por ejemplo, la manera de estar constituido el ejército, la organización de los funcionarios, de los jueces y de los tribunales, el procedimiento de administrar justicia, etc.

De un modo especial influye en la ordenación formal y material de la hacienda la relación existente entre el Estado y las corporaciones públicas supraestatales e infraestatales. Respecto a los cuerpos administrativos autónomos, tiene especial importancia la cuestión de cómo se han de distribuir las funciones públicas entre el Estado, la Provincia, la Circunscripción y los Municipios. De ello depende la cuantía de los gastos en unas y otras corporaciones. Por lo que respecta a los ingresos, el Estado no puede tolerar que la economía financiera de los cuerpos administrativos autónomos regule aquéllos por sí solos, con una independencia sin límites, puesto que manan de las propias fuentes de donde los obtiene el Estado. De aquí un amplio derecho de inspección del Estado sobre la hacienda de los cuerpos administrativos autónomos, un rígido encadenamiento, a veces excesivo, de ésta a aquélla. De las corporaciones supraestatales es principalmente el Estado federal el que influye en la hacienda de los Estados particulares que constituyen aquél. Cuanto mayores sean las funciones del poder central, tanto mayores serán también los gastos del Estado federal. Y cuanto más consolidado se halle el Estado federal, tanto más acudirá a sus ingresos propios en lugar de las llamadas contribuciones matriculares que le pagan los Es-

tados y que son corrientes donde es poco denso el tejido constitutivo del Estado federal. Con la consolidación del Estado federal se apropiará éste muchos, y aun la totalidad, de los ingresos que antes correspondían a los Estados particulares.

5. Por último, influyen también sobre la hacienda las puras *relaciones externas*. La situación del territorio constitutivo del país, su magnitud, su trabazón en las relaciones políticas de los diversos pueblos, la variable suerte de las guerras y las condiciones de paz, determinan un aumento en los gastos, permanente o transitorio, que excediendo de la medida normal ocasiona mayor gravamen de los contribuyentes.

En el § 5 del Apéndice trataremos de la influencia que la guerra europea y el tratado de paz de Versalles han ejercido y ejercen aún sobre la hacienda del imperio alemán.

4. La ciencia de la hacienda pública

§ 5. La *ciencia de la hacienda* es la teoría de la economía pública. Es la exposición sistemática de las normas que imperan en la economía financiera, según las cuales, por tanto, el Estado, las Circunscripciones y los Municipios adquieren y emplean los bienes necesarios para la consecución de sus fines. Trata de conocer la vida económica de las corporaciones públicas como un todo típico, con determinadas instituciones y formas de organización, ya estudiándola en sí misma, ya por comparación con fenómenos análogos que se nos ofrecen en el tiempo y el espacio. Su misión primera consiste, por tanto, en la observación, determinación y descripción de los hechos que se refieren a la obtención y empleo de los medios que el Estado y demás corporaciones públicas necesitan para el cumplimiento de su misión. Pero como la comprensión de la hacienda de los tiempos presentes está muchas veces condicionada por el conocimiento del pasado, y como además la historia nos ofrece estimables analogías para poder formar juicio sobre los fenómenos actuales, la ciencia de la hacienda no puede prescindir de las consideraciones históricas. Sólo que el trabajo científico no puede agotarse en esta actividad; su fin último consistirá siempre en llegar a conocer y formular los principios generales adquiridos por medio de la inducción.

De acuerdo con las partes de que se compone la economía financiera, la ciencia de la hacienda estudia: 1.º, la *teoría del gasto público*; 2.º, la *teoría de los ingresos públicos*; 3.º, la teoría

de las *relaciones entre los ingresos y los gastos públicos* y las *necesidades extraordinarias*.

Por los motivos de que más adelante hablaremos, la misión primera y más fundamental de la ciencia de la hacienda es la *economía de los ingresos públicos*, o mejor dicho, la exposición de las medidas que tienden a la *satisfacción de las necesidades públicas*. Por el contrario, la teoría de los gastos públicos sólo se trata someramente.

§ 6. Aun cuando la economía financiera de las distintas corporaciones de derecho público conduce en muchos respectos a instituciones iguales o análogas, no obstante son tan diferentes estas distintas corporaciones en su naturaleza intrínseca, en su extensión, en sus funciones y en los medios de que disponen, que no parece adecuado estudiarlas conjuntamente. A pesar de todas las semejanzas, existe especialmente una profunda diferencia intrínseca entre el Estado por una parte y los cuerpos administrativos autónomos por otra.

Hasta ahora, la mayor parte de las veces, la ciencia de la hacienda trataba solamente de la economía del Estado. La ciencia de la hacienda equivalía a la teoría de la economía financiera del Estado. Ciertamente, entre las corporaciones de derecho público se realiza tan marcadamente el Estado, por su mayor círculo de acción, que alcanza a todo el territorio nacional, por su poder cultural y civilizador, que se comprende tal proceder, máxime cuando no se conocía la naturaleza e importancia de las demás corporaciones. Pero éstas, principalmente los Municipios, y entre éstos, los de las grandes ciudades, han ampliado de un modo extraordinario su campo de actividad en los últimos decenios, hasta el punto de que muchas ramas importantes y costosas de la actividad pública se han dividido entre el Estado y el Municipio; tal ocurre, por ejemplo, con la enseñanza y la beneficencia. Los gastos de los Municipios crecieron cada vez más y consiguientemente la apelación de éstos a la capacidad de prestación de los ciudadanos. Y como en último término el Estado y los Municipios se nutren de las mismas fuentes, es inexcusable la mutua limitación de los medios para satisfacer las necesidades de ambos cuerpos políticos. La ciencia de la hacienda no puede dejar de tener en cuenta esta situación. Lo mismo puede afirmarse de los grupos o corporaciones supraestatales, principalmente de la Federación de Estados a la que tiene que dotársele de los medios necesarios para la satisfacción de sus fines y que constituyen economías independientes: economía financiera del *Estado federal*, del *Imperio*, etc.

También aquí se da ordinariamente una conexión tan íntima entre la hacienda del Estado federal y la de los Estados miembros de aquél, una dependencia tan fuerte, permanente y vital de uno con respecto a los otros, que la ciencia de la hacienda tiene también que discutir estas relaciones. No obstante, por motivos de conveniencia, se recomienda que sea tratada en capítulo aparte la economía financiera de las corporaciones públicas que, por decirlo así, están por encima y por debajo del Estado. En consecuencia, la exposición que sigue estudia las *cuestiones generales* de la economía financiera, y a modo de apéndice tratará de las relaciones, instituciones y efectos financieros que provocan la existencia de corporaciones públicas supraestatales e infraestatales.

5. Relación de la ciencia de la hacienda con otras ciencias y con la práctica

§ 7. La ciencia de la hacienda es una parte de las *ciencias del Estado* en su más amplio sentido, esto es, de las ciencias que se refieren a la vida jurídica, política y económica del Estado. Pero especialmente son dos las disciplinas que se hallan en inseparable conexión con la ciencia de la hacienda: la *economía política* y la *teoría de la administración* (o derecho administrativo). La economía financiera satisface las necesidades de la administración del Estado con los medios de la economía nacional; es decir, la administración determina el fin de la economía financiera, pero en sus medios está condicionada por la capacidad de prestación económica de la nación. La cuantía de la renta nacional determina también la cuantía y el límite de los ingresos financieros; la economía nacional constituye; pues, la base de los ingresos de los cuerpos políticos. Pero faltaría algo esencial para la comprensión de la ciencia de la hacienda, si ésta ignorase completamente los fines de la administración para la cual se labora en la economía financiera. Por consecuencia, la ciencia de la hacienda tiene también que estudiar, aunque sólo sea en líneas generales, la teoría de las necesidades o de los gastos públicos.

Además, la posición de la ciencia de la hacienda en el círculo de las ciencias del Estado trae consigo el que tenga que penetrar y dominar los principios generales del *derecho político* y de la *política*. Aquí es donde hallan su fundamentación muchos de los más importantes principios del moderno sistema tributario, que se nos aparecen como un resultado de los principios de derecho

y de costumbre que han hallado reconocimiento pleno en el Estado actual.

Lo mejor será, pues, representarse la ciencia de la hacienda como una ciencia propia, pero teniendo siempre conciencia de su conexión con las disciplinas mencionadas. Esta independencia en la consideración científica se justifica, por una parte, por la especialidad de la función que ha de cumplir; por otra, por las múltiples investigaciones de que ha sido objeto, principalmente en los últimos tiempos, y por último, por la importancia de un campo del saber humano que trata de la vida económica de las grandes corporaciones políticas y cuyas teorías principales no pueden ser ajenas a aquel que directa o indirectamente quiera actuar en la vida pública.

§ 8. Algunos ramos de la hacienda han sido también objeto de investigación y exposición especial que ha dado muy estimables resultados para la ciencia que nos ocupa.

Del concepto anteriormente expuesto resulta que la misión de la ciencia de la hacienda tiene un carácter general: trata de exponer y explicar en una visión de conjunto los fenómenos financieros de la actualidad y del pasado mostrando de ese modo un camino al porvenir. El material preciso de hechos concretos los toma de la *Historia financiera*, de la *Estadística y Descripción financieras* y del *Derecho financiero*. La *Historia financiera* describe la hacienda de las corporaciones de derecho público en su devenir en el tiempo. El reconocer cada vez más su importancia se debe no sólo a la general apetencia hacia el saber, sino también, y principalmente, a la consideración de que las relaciones políticas actuales, y por tanto las financieras, están en íntima conexión con el pasado, y consiguientemente sin el conocimiento de la evolución apenas es posible en muchos casos la comprensión de lo actual. La *Estadística financiera* nos proporciona una imagen numérica sobre ingresos, gastos, empréstitos, etc., los cuales sirven para que la *Descripción financiera* nos dé una imagen plena de los fenómenos que estudia. El *Derecho financiero*, por último, nos ilustra sobre las leyes, decretos, instrucciones, etc., que se refieren a la hacienda. El valor de estas disciplinas para la ciencia de la hacienda es indiscutible; son imprescindibles para la aclaración, fundamentación y profundización de la teoría. Pero como anteriormente se ha observado, la misión de la ciencia de la hacienda va mucho más allá; pues mientras las primeras exponen la vida material del Estado y demás corporaciones públicas—solamente considerada desde determinados puntos de vista en su

fenomenalidad concreta, en atención al tiempo y al lugar, — la ciencia de la hacienda, por el contrario, investiga lo general, permanente y necesario en el flujo de los fenómenos y que afecta tanto a la actualidad, como al pasado y al porvenir.

Como resulta de lo anteriormente manifestado sobre la conexión de la hacienda con la situación de la vida política y social, las ciencias que estudian esta última, esto es, la *Economía política* y la *Teoría general del Estado y la sociedad*, son auxiliares imprescindibles para el conocimiento científico de la hacienda. La hacienda fué y será siempre condicionada por la organización económica y política de la sociedad en cada época, y el que trate de investigar la situación y evolución de los fenómenos financieros tendrá siempre necesidad de apoyarse en las mencionadas disciplinas. Sin un conocimiento preciso de la teoría de la economía política y de los fenómenos y situaciones económicas, no se podrá contestar a las más importantes cuestiones financieras, como, por ejemplo, los fundamentos y efectos del impuesto. También la *Historia general* puede contribuir apreciablemente a aclarar los fenómenos financieros de un país. Otras disciplinas auxiliares de la ciencia de la hacienda son también la *Estadística general*, la *Tecnología* y la *Economía privada*, la *Aritmética política* y la *Contabilidad política*.

§ 9. La ciencia de la hacienda halla su complemento necesario en la *práctica* de la administración financiera. La ciencia y la práctica deben completarse mutuamente; es un error creer que pueda existir la una sin la otra. La misión de la ciencia consiste en describir y explicar la situación financiera, considerar más bien lo general que lo particular, formular principios que imperan en la economía financiera, mostrar los fines a que ha de tender la evolución. Pero si la ciencia no tuviese en cuenta la vida práctica y formulase sus principios sin consideración de ésta, se correría el peligro de perder de vista la finalidad de la teoría. La misión de la práctica consiste en ilustrar a la teoría sobre lo posible y realizable y en examinar los resultados de la ciencia, por lo que respecta a su realización y formulación en leyes, decretos, etc. Cuando la teoría y la práctica marchan paralelas, sin relación entre sí, el resultado es utopía en un caso o empirismo en el otro; ambas juntas fundamentan el verdadero progreso, lo mismo aquí que en otros campos de la vida del Estado.

A. **Bibliografía al § 7.** — I. BIBLIOGRAFÍA J. *Stammhammer*, «Bibliographie der Fin.-Wis.», Jena, 1903.

II. MANUALES Y TRATADOS DE LA CIENCIA DE LA HACIENDA. —

I. OBRAS ALEMANAS: *J. H. G. v. Justi*, «System des Finanzwesens», Halle, 1786. — *L. v. Jakob*, «Die Staats-Fin.-Wiss.», 2 tomos, Halle, 1821, 2.^a edición, 1837. — *Fr. K. v. Fulda*, «Handb. der Fin.-Wiss.», Tubinga, 1827. — *J. Schön*, «Grundsätze der Finanz», Breslau, 1832. — *A. C. v. Malchus*, «Handbuch der Fin.-Wiss.», 2 tomos, Stuttgart, 1830. — *K. H. Rau*, «Grundsätze der Fin.-Wiss.», 2 tomos, Leipzig, 1832, 5.^a edición, 1864. — *K. Umpfenbach*, «Lehrbuch der Fin.-Wiss.», 2 tomos, Erlangen, 1859-60; 2.^a ed., Stuttgart, 1887. — *L. v. Stein*, «Lehrbuch der Fin.-Wiss.», Viena, 1860, 5.^a ed., 1885. — *A. Wagner*, «Fin.-Wiss.», primera parte, Leipzig, 1877 (3.^a ed., 1883); segunda parte, 1878-80; tercera parte, 1886-96 (2.^a ed., 1910) (primer libro, «Steuergeschichte vom Altertum bis zur Gegenwart», en colaboración con *G. Deite*); cuarta parte, primer tomo 1899, segundo 1901 (1). — *A. Wagner*, «Grundriss zu Vorlesungen über Fin.-Wiss.», Berlín, 1898. — *E. Sax*, «Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft», Viena, 1887. — *G. Schoenberg*, «Handbuch der politischen Oekonomie», 4.^a ed., tercer tomo, Tubinga, 1897. — *W. Roscher*, «System der Fin.-Wiss.», Stuttgart, 1886; 4.^a ed., 1890; 5.^a ed. revisada por *O. Gerlach*, 1901. — *G. Cohn*, «System der Fin.-Wiss.», Stuttgart, 1889. — *J. Conrad*, «Grundriss zum Studium der polit. Oekonomie», tercera parte: «Fin.-Wiss.» 8.^a, ed. revisada por *Hesse*, Jena, 1921. — *M. v. Heckel*, «Lehrbuch der Fin.-Wiss.», primer tomo, Leipzig, 1907; segundo, 1911. — *W. Lotz*, «Fin.-Wiss.», Tubinga, 1916-17. — *K. v. Tyszka*, «Grundzüge der Finanzwissenschaft», Jena, 1920. — *L. Földes*, «Finanzwissenschaft», Jena, 1920. — «Manuales de *R. van der Borgh* (2), y de *Altmann*.

2. OBRAS NO ALEMANAS: *F. C. Bastable*, «Public Finance», Londres, 1892; 2.^a ed., 1895. — *H. C. Adams*, «The science of finance», Nueva York, 1898. — *R. Stourm*, «Cours des finances»: I. «Le budget», 5.^a ed., París, 1906; II. «Systemes généraux d'impôts», París, 1893. — *F. Garnier*, «Eléments de finances», París, 1856; 3.^a ed. con el título de «Traité des finances», 1872; 4.^a ed., 1882. — *P. Leroy-Beaulieu*, «Traité de la science des finances», 2 tomos, París, 1877; 8.^a ed., 1912. — «Dictionnaire des finances», publicado bajo la dirección de *L. Say*, París, 1889-94. — *Boucard et Jeze*, «Eléments de la science des finances et de la législation financière française», 2.^a ed., París, 1901. — *C. Morpurgo*, «La finanza», Florencia, 1877. — *G. Boccardo*, «I principii della scienza delle finanze», Roma, 1886. — *A. Roncali*, «Corso elementare di scienza finanziaria», Parma, 1897. — *Ricca-Salerno*, «Manuale di scienza delle finanze», Florencia, 1888. — *F. Flora*, «Manuale di scienza delle finanze» 4.^a ed., Liorna, 1912. — *A. Graziani*, «Istituzioni di scienza delle finanze», Turín, 1897. — *J. Cossa*, «Primi elementi di scienza delle finanze», Turín, 1913.

3. TRATADOS EN CASTELLANO: *Canga-Argüelles*, «Elementos de la ciencia de la Hacienda», Madrid, 1833. — *Alfredo Brañas*, «Curso de Ha-

(1) Parte de la obra de Wagner se ha traducido al francés.

(2) Traducido al castellano por el profesor M. Sancho Izquierdo.

cienda pública general y española», 2.^a ed., 1986.—*José Piernas Hurtado*, «Tratado de Hacienda pública», 2 tomos, 5.^a ed., Madrid, 1900; la 1.^a ed. (1869) en colaboración con el señor Miranda Eguía.

4. TRATADOS EN PORTUGUÉS: *A. de J. Pereira Jardim*, «Principios de finanças», 4.^a edición, Lisboa, 1891.—*Figueiredo*, «Introdução á sciencia das finanças» (1874).

III. REVISTAS. — 1. *Alemanas*: «Finanzarchiv» de *G. Schanz*, desde 1884, dos cuadernos anuales. Contienen mucho material sobre cuestiones de hacienda las siguientes revistas: «Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft», Tubinga, desde 1884; «Jahrbüchern f. Nationalökonomie und Statistik», Jena, desde 1862; «Jahrbuch f. Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft», Leipzig, desde 1876; «Annalen des Deutschen Reiches», Munich, desde 1868; «Zeitschrift f. Zollwesen und Reichsteuern», Berlín, desde 1900; «Zeitschrift f. Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung», Viena, desde 1892.

2. *Extranjeras*: «Journal des Economistes», París, desde 1841; «Revue économique internationale», París, desde 1904; «Revue de science et de législation financière», París, desde 1903; «Giornale degli Economisti», Roma, desde 1885.

3. *Españolas*: «Revista Nacional de Economía», «España Económica y Financiera (La Estafeta)», «Revista de Economía y Hacienda», «El Economista», «El Financiero».

4. *Argentinas*: «Revista de Economía Argentina».

IV. Merecen especial mención los artículos sobre cuestiones de hacienda publicados en los diccionarios de Ciencias políticas publicados en Alemania por *Conrad* y por *Elster*.

Canga-Argüelles, «Diccionario de Hacienda», 2.^a edición, Madrid, 1833-34.

B. BIBLIOGRAFÍA DE «ESTADÍSTICA» Y DE «DESCRIPCIÓN FINANCIERA».

I. *ALEMANAS*. — *von Reden*, «Allgemeine vergleichende Finanzstatistik», Darmstadt, 1851-56. — *v. Czörnig*, «Das österreichische Budget im Vergleich mit jenen der vorzüglichsten anderen europäischen Staaten», Viena, 1862. — *Gothaer Hofkalender*. Publicaciones estadísticas de los diversos centros oficiales. — *Fr. Zahn*, «Die Finanzen der Grossmächte», Berlín, 1908. — *O. Schwarz*, «Die Finanzsysteme der Grossmächte», 2 tomos, Leipzig, 1909. — Los artículos sobre Finanza de *Eheberg*, *E. Meyer*, *H. Dessau* y *O. Schwarz*, en «Handw. d. Staatsw.», 3.^a ed., vol. 4. — Véase también la revista «Finanzarchiv» y las otras citadas antes, donde se encontrarán muchos datos, y además el «Bulletin de statistique et de législation comparée», París, 1877 y sigs.

II. *DIVERSOS ESTADOS*. — *IMPERIO ALEMÁN*: «Die Finanzen des Reichs und der deutschen Bundesstaaten» (en «Vierteljahrsheften zur Statistik des Deutschen Reichs», Berlín, 1902 y sigs.). — *van der Borcht*, «Die Entwicklung der Reichsfinanzen», Leipzig, 1908. — *W. Gerloff*, «Die

Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reichs», Jena, 1913. — *J. W. R. Zimmermann*, «Die Finanzwirtschaft des Deutschen Reichs und der deutschen Bundesstaaten zu Kriegsausbruch 1914», Berlín y Leipzig, 1916. — *E. Respondek*, «Die Reichsfinanzen auf Grund der Reform von 1919-20», Berlín y Leipzig, 1921. — PRUSIA: *A. Wagner*, «Fin.-Wiss.», 4.^a parte, vol. 1.^o, Leipzig, 1899; *Schwarz-Strutz*, «Der Staatshaushalt und die Finanzen Preussens», Berlín, 1901-4. — BAVIERA: *K. Stockar von Neuforn*, «Handbuch der gesamten Finanzverwaltung im Kgr. Bayern», Bamberg, 1857 (3.^a ed. por *v. J. Hock*, 1882-83). — SAJONIA: *E. Löbe*, «Der Staatshaushalt des Kgr. Sachsen», Leipzig, 1889. — BADEN: *v. Philippovich*, «Der badische Staatshaushalt in den Jahren 1868-1889», Friburgo, 1889. — *Buchenberger*, «Finanzpolitik und Staatshaushalt im Grossh. Baden 1850 bis 1900», Heidelberg, 1900. — HESSE: *M. Biermer*, «Die Finanzen des Grossherzogtums Hessen», Giessen, 1903. AUSTRIA-HUNGRÍA: *H. Patzauer*, «Oesterreichs und Ungarns Staaatswirtschaften», Viena, 1916. — FRANCIA: *R. v. Kaufmann*, «Die Finanzen Frankreichs», Leipzig, 1882. «Dictionnaire de l'Administration en France», 3.^a ed., París, 1890 y sigs., dirigido por *M. Block*. — ITALIA: *Sachs*, «L'Italie, ses finances, etc.», París, 1885. — RUSIA: *P. H. de Clercq*, «Les finances de l'Empire de Russie», Amsterdam, 1886. — *F. Moos*, «Die Finanzen Russlands», Berlín, 1866. — *Friedmann*, «Die russischen Finanzen», Berlín, 1906.

Véanse otros datos en la obra de *Wagner*, «Fin.-Wiss.», 1.^a parte, 3.^a ed., págs. 55-59, y en los artículos antes citados del «Handw. d. Staatsw.».

C. BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL «DERECHO FINANCIERO».

Las conocidas obras de Derecho político de *Laband*, *Seydel*, *Rönne*, etcétera, así como los artículos de Derecho financiero del «Wörterbuch des Verwaltungsrechts» (fundado por *K. v. Stengel*, 2.^a ed., dirigida por *v. Fleischmann*, 2 tomos, Friburgo, 1911-13). — Para Austria especialmente, *Fr. v. Myrbach*, «Grundriss des Finanzrechts», Leipzig, 1906, 2.^a ed., 1916.

D. BIBLIOGRAFÍA SOBRE LAS CUESTIONES FINANCIERAS DURANTE LA GRAN GUERRA.

Véase el artículo de *O. Schwarz*, «Die Finanzen der europäischen und der wichtigeren aussereuropäischen Staaten», en los últimos tomos del «Fin.-Arch.», así como la obra de *v. Eheberg*, «Die Kriegsfinanzen», 2.^a ed., Leipzig, 1917 (que contiene mucha bibliografía). De las monografías publicadas durante dicha época deben citarse *H. Köppe*, «Die Krieganleihen Deutschlands und Oesterreich-Ungarns, Frankreichs und Englands, Russlands und Italiens» (en el «Conrads Jahrb.», 1918). — *O. Jöhlinger*, «Die Finanzwirtschaft unserer Gegner während des Krieges» (publicado en el «Fin.-Arch.», año XXXIV).

6. Historia de la ciencia de la hacienda en conexión con la historia de la economía financiera

§ 10. Las líneas que siguen, que tratan de exponer a grandes rasgos la historia de la ciencia de la hacienda a base de la historia financiera, a fin de facilitar la comprensión de la situación actual, se refieren exclusivamente al mundo *germanorromano*. Es aquí donde se produce por primera vez una bibliografía científica sobre cuestiones financieras. Las prestaciones financieras de los Estados antiguos, muy de apreciar sin duda alguna, son consecuencias del arte práctico de la hacienda más bien que el fruto de profundas investigaciones metódicas. Ciertamente que entre los antiguos escritores, Aristóteles y Jenofonte, por ejemplo, se hallan observaciones aisladas sobre fenómenos y situaciones económicas y financieras, pero tan escasas, que no pueden considerarse como el comienzo de una elaboración científica. Prescindiendo de esto, la antigüedad marca y representa una evolución que en su aspecto económico y financiero no puede compararse con la actual y que sólo en determinados casos ha influido sobre ésta. En el imperio romano se encuentran ciertamente las raíces de tal o cual institución financiera del imperio franco, pero la energía vital de una nueva ordenación social y política de otro tipo pronto transforma por completo aquellas instituciones.

Los primeros ensayos para tratar profunda y metódicamente las cuestiones financieras no aparecen en realidad hasta el siglo XV; en Alemania hasta el XVI. Ello se debe a la situación de hecho; a que se vive en un período, por decirlo así, en formación.

El incompleto desarrollo del Estado patrimonial de la edad media se manifiesta también en la hacienda, principalmente en Alemania. Las normas del derecho público y privado se entrecruzan por lo que respecta a ingresos y gastos del Estado. Lo que en la época del imperio franco, y aun mucho después, se considera como gastos públicos, no son propiamente gastos del Estado, sino más bien gastos del monarca. Y el monarca satisface las necesidades públicas principalmente con los ingresos que el proporcionan los *dominios* heredados de su familia o a él adjudicados como consecuencia de conquistas o cesiones de territorios. El monarca percibe también los derechos fiscales, censos y gravámenes anejos a esos territorios, del mismo modo que los ingresos derivados de la administración de justicia, multas, dona-

ciones honoríficas, etc. Los medios necesarios para satisfacer otras necesidades públicas se obtienen de los súbditos por medio de prestaciones en especie y servicios personales, como ocurre con la prestación del servicio militar, con la construcción de carreteras y castillos, con el aposentamiento del rey y su séquito cuando se halla aquél de viaje por el reino. Hasta fines de la edad media los dominios constituían la principal fuente de ingresos del monarca y de los señores feudales en Alemania.

A los ingresos derivados de los dominios se añaden en el siglo XIII los procedentes de las *regalías*. Las donaciones de los dominios a los señores, a la nobleza y al clero; empleo de los dominios en la dotación de los funcionarios, las enajenaciones y, en fin, las apropiaciones ilegales de los mismos por parte de los grandes señores redujeron extraordinariamente los ingresos derivados de tales dominios, y durante algún tiempo al menos se compensó esa pérdida por las regalías, por los numerosos derechos de soberanía menor (regalías de la caza, de la pesca, de la sal, de la moneda, de las minas, etc.). El carácter de la época que da vida a tales regalías determina claramente la naturaleza de estos ingresos. En las regalías se entrecruzan los derechos del señor feudal de la edad media y los del soberano o jefe supremo del Estado de la edad moderna; constituyen en la historia financiera el tránsito de la economía dominical a la economía tributaria. Ciertamente que en Alemania no hubo tan gran número de regalías como en Francia, pues la debilidad de los reyes alemanes en relación con los grandes señores impidió la ramificación consecuente de esta fuente de ingresos, pero no obstante suministraron durante un largo período ingresos muy apreciables; y habrían tenido aún más importancia si el estado de penuria y otras circunstancias no hubiesen conducido también a numerosas enajenaciones, donaciones, cesiones y apropiaciones ilegales de estos derechos.

Al lado de las regalías nacen y se desarrollan las *tasas*, al principio con una marcada exageración del aspecto fiscal, que se transforman muchas veces en derechos patrimoniales cuyo origen radica en el ejercicio del poder público, principalmente en las tasas de policía y de administración de justicia.

Desde el siglo XII se conocen en el imperio alemán las exacciones que los súbditos pagan al monarca, que pueden considerarse como exacciones de derecho público análogas a los impuestos y que según parece sustituyeron en un principio a las prestaciones personales obligatorias en tiempo de guerra. Los distintos

derechos aduaneros recaudados con motivo de la utilización de calzadas, puertos, puentes, etc., fueron los precursores de los llamados impuestos de circulación y tráfico. En Inglaterra y Francia el fuerte poder de la monarquía establece en los siglos XII y XIII las bases financieras para la constitución del Estado unitario y pone los primeros jalones de una administración centralizada basada en la economía monetaria. En ambos países se logra establecer, mucho antes que en los demás, importantes exacciones de derecho público con carácter de permanencia. En Alemania, donde no se daban tales supuestos, el *tributo* no se desarrolla hasta tanto que las ciudades imperiales no proporcionan el modelo que ha de seguirse.

En las *ciudades imperiales*, en efecto, donde se aglomeró una gran población que no estaba ligada por los múltiples lazos que impone la constitución agraria, es donde se manifestó más pronto la necesidad de una ordenación pública. Las luchas para afirmar la soberanía de la ciudad, la fortificación de ésta, la construcción de costosos y numerosos edificios, el cuidado que requieren las instituciones del mercado y el tráfico, la tendencia a ampliar el territorio al que ha de extenderse la acción jurisdiccional de la ciudad y otras circunstancias, hacen que se eleven los gastos en proporción mucho mayor que los ingresos tradicionalmente recibidos. Por primera vez hubo necesidad de apelar ampliamente al tributo. Los ingresos del tipo de tasas que percibían los primitivos señores de la ciudad se transformaron en impuestos de consumos y derechos aduaneros, a los cuales se añadieron otros nuevos impuestos, principalmente sobre el patrimonio. También se apeló con frecuencia al crédito, a veces de un modo desordenado. En las ciudades imperiales es donde primero se dan los supuestos económicos para la implantación del sistema tributario y la economía crediticia, a saber: un movido tráfico monetario. Aquí se centraliza también la hacienda, se regula la contabilidad y se pone la administración financiera bajo la dirección de funcionarios a sueldo.

§ 11. Parejo con los primeros tanteos en el establecimiento de los impuestos y la apelación al empréstito va también el estudio teórico de la hacienda pública. En casi todas las discusiones financieras de esta época se evidencia un claro desdén, una manifiesta desconfianza contra estas nuevas fuentes de ingresos. La idea de que deben ser instituciones permanentes no logra echar raíces en ninguna parte. La consideración especulativa, lejos de aclarar la situación, la enturbia, pues en vez de con-

sagrar las energías al estudio de la más adecuada regulación de los tributos, conviértese en agria y oscura polémica en contra de la justificación de tales tributos. Abusos manifiestos, que solamente se explican por la apremiante penuria en que muchas veces se encontraban los príncipes reinantes, tales como la frecuente apelación a la reducción del fino de las monedas y a la venta de los cargos públicos como medio de obtención de ingresos y, en fin, la ligereza en la contratación de empréstitos y la dilapidación de los productos de éstos suministraron a los escritores políticos un rico material de estudio. Circunstancias de otro género contribuyen también en gran medida al fomento de la investigación científica de los problemas financieros. Tales circunstancias son principalmente las siguientes:

1. La sucesiva eliminación del concepto patrimonial, del Estado y el correlativo florecimiento del absolutismo, que hizo posible la vida propia del Estado.

2. El tránsito de las milicias señoriales al ejército permanente de soldados mercenarios, y el del antiguo derecho alemán al derecho romano que implica un rápido crecimiento de los gastos públicos y la consiguiente necesidad de obtener nuevas fuentes de ingresos.

3. El lento pero ininterrumpido tránsito de la economía natural a la economía monetaria, con lo cual se abren al Estado y a los territorios nuevas fuentes y clases de ingresos.

4. El progreso de la cultura por el renacimiento de la antigüedad clásica, que incita a consideraciones e investigaciones teóricas y especulativas.

§ 12. Antes que en Alemania y en otros países, se ocupan en el estudio científico de las cuestiones financieras los escritores de la república florentina, del reino de Nápoles y de otros Estados italianos. No es de admirar que las primeras publicaciones sobre administración, derecho político y hacienda pública se den en aquel país donde en el momento del tránsito de la edad media a la moderna se manifiesta un notable bienestar y un extraordinario florecimiento del arte y la literatura. Las primeras investigaciones van unidas a los nombres de *Carafa* (muerto en 1487), *Fr. Guicciardini* (1483-1540), *Palmieri*, *Guetti*. Pero es en vano buscar en estos autores una clara concepción de la naturaleza e importancia del impuesto. Les falta principalmente la representación exacta del carácter, esencia y naturaleza de la renta y su conexión con la imposición en general. Tal situación se explica por el hecho de que incluso en la próspera Florencia está

aún en mantillas el sistema tributario y hace falta que transcurra aún mucho tiempo para que deje de considerarse al impuesto como fuente extraordinaria de ingresos, y, en fin, porque la técnica tributaria no puede aún dar satisfacción a las más pequeñas exigencias.

Mayor importancia que las obras de los citados autores italianos tienen las del francés *Jean Bodin* (*Joannes Bodinus*). Los grandes horizontes que le caracterizan se manifiestan claramente en el capítulo VI de su obra «*Les six livres de la République*» (Lyon, 1576 ó 1577), que trata de la Hacienda pública. Las finanzas son, según él, los «nervios del Estado». Reconoce claramente los males dominantes en el Estado de su época, reprocha el lujo de la corte, las ventas de oficios públicos, la obtención de dinero por la alteración de la ley de la moneda, la dilapidación de los dominios públicos, etc. Ciertamente que también para él los impuestos sólo pueden considerarse como una fuente excepcional de ingresos. Raíces análogas son las que dan por fruto las teorías del francés *Gregorius Tholesanus*, del italiano *Giov. Botero* y del jurista de Estrasburgo *Obrecht*.

Las publicaciones de *Jacobo Bornitz* están más en armonía con la situación efectiva porque atraviesa Alemania en aquella época. En su obra «*De aerario*» (Frankfort, 1612) se nos muestra como un brioso defensor de los dominios, que son los únicos que pueden dar al Estado la seguridad necesaria, y de los censos y cargas feudales. Estima que los empréstitos son menos peligrosos que los impuestos. Principalmente se previene contra los impuestos elevados, pues el bienestar del pueblo debe ser para el gobierno más estimable que los ingresos que del mismo pueda obtener. Más profundo y consecuente es, en general, *Christ. Besold*. En su obra «*De aerario*» (1620) reconoce el derecho del príncipe a establecer impuestos, pero trata de limitarlo por el derecho de concesión y control por los estamentos. También para él los impuestos no son más que ayudas pasajeras y provisionales. Es contrario a la ampliación de las regalías, y se manifiesta contra la regalía de la lotería por el motivo digno de notar, de que el Estado en la obtención de ingresos no solamente debe atender al fin sino también cuidar de que sean honorables los medios que para ello se hayan de emplear.

Klock, *Faust*, *Wesembecius*, *Matthäus*, *Mauil*, escritores todos ellos del siglo XVII, superan en muchos respectos a los hasta ahora citados. Según *Klock*, la tributación debe solamente extenderse a aquellos objetos que proporcionan frutos o productos, pero debe

comprender también *todas* las fuentes de producto y da el esquema del catastro de edificios y fundos, de capitales e industrias. Se manifiesta en contra de las *accisas* o impuestos sobre el gasto, que entonces aparecen por doquiera, fundamentando su oposición en el hecho de que no son impuestos adecuados para Alemania por la pequeña densidad de población y el escaso desarrollo del tráfico. Se pronuncia asimismo contra los impuestos sobre la carne y la harina, que están en oposición con su postulado de exención del mínimo libre, mínimo que para él debe ser variable según el rango y posición. En estos escritores se formula más o menos claramente el postulado de que los impuestos deben graduarse con arreglo a la capacidad de prestación de los ciudadanos.

§ 13. Entre los escritores del siglo XVII que se han ocupado científicamente en cuestiones financieras, merecen también citarse los ingleses *Hobbes*, *Petty* y *Locke* y a los holandeses *Boxhorn* y los dos *Delacourt*. Sus publicaciones tratan ampliamente de una cuestión que entonces preocupaba a la opinión pública: si son preferibles los impuestos sobre el gasto o los impuestos sobre la renta y el patrimonio, o como entonces se decía, las *accisas* o las contribuciones. En ellos se manifiestan también claramente las ideas mercantilistas. Los holandeses, así como *Hobbes* y *Petty*, son calurosos defensores de las *accisas*. *Hobbes*, en su obra «*Elementa philosophica de Cive*» (1642), manifiesta que los impuestos indirectos sobre el consumo son los más adecuados para lograr la justa distribución del gravamen, porque así cada uno pagará en relación con el uso que haga de su patrimonio. Por los mismos motivos defiende *Jean Delacourt* las *accisas* y se manifiesta decididamente en contra de los impuestos sobre la renta y el patrimonio que incitan al perjurio y a molestas investigaciones. Pero ya a fines del siglo XVII cambia en Inglaterra la opinión sobre el valor de los impuestos sobre gastos y consumos. Esta reacción se manifiesta en la práctica con el establecimiento del «*Land tax*» y el catastro de 1692, y en la teoría por la calurosa defensa que hace *Locke* de la contribución territorial.

§ 14. Entre tanto, la hacienda hizo considerables progresos, incluso en Alemania.

Por lo que respecta al imperio alemán, jamás se había logrado una ordenada constitución tributaria. Faltaba la institución permanente de la administración financiera central, así como el órgano ejecutor adecuado. Los dominios se desmembraban cada vez más o se gravaban con cargas y censos de toda especie; las regalías se traspasaron en gran parte a los señores territoria-

les. Los pocos tributos que los reyes alemanes pudieron percibir se satisfacían penosamente y no proporcionaban grandes ingresos. El ensayo de establecer en mayor escala la imposición directa por parte del imperio — por el llamado *gemeinen Pfennigs*, — se hizo en el siglo XV a consecuencia de la penuria provocada por la guerra con husitas y turcos. El impuesto llamado *Roemermonte* o contribuciones matriculares o de reparto entre los estamentos del imperio, que aparece después, fué una fuente de ingresos completamente insuficiente, que por su propia naturaleza contrariaba la idea imperial y colocaba al rey en una situación de dependencia de la buena voluntad de los príncipes reinantes en el imperio.

Desde el siglo XVI la más potente vida política de Alemania está ligada a los principados territoriales. En la mayor parte de los territorios se efectúa el tránsito del Estado patrimonial y feudal al Estado absolutista. Las doctrinas políticas y las ideas mercantilistas colaboran poderosamente en esa transformación e influyen también en la hacienda. Lo cual no quiere decir que esta evolución se efectuase rápidamente y sin retroceso alguno. Aun constituyen los dominios y montes las fuentes de ingresos más importantes; los impuestos se consideran todavía como ingresos extraordinarios; las regalías e ingresos análogos siguen multiplicándose. La distribución de los impuestos directos incumbe, por lo general, a los estamentos, que antes como ahora procuran echar la carga de los mismos sobre las clases inferiores de la sociedad. Ensayos aislados hechos en Prusia y Austria para reformar los privilegios de los estamentos sólo tuvieron éxito en algunos territorios del primer país citado y de un modo pasajero en el segundo. El gravamen impuesto a los aldeanos fué en toda esta época opresor y desigual. En cambio, halló fácil aceptación la imposición sobre el consumo, la accisa, cuyo radio de acción fué muy extenso. Allí donde se logró la introducción de la accisa obtuvo el señor territorial los medios para sostener el presupuesto del Estado sin necesidad de tener que acudir a los estamentos para que concediesen el derecho de recaudar tributos. La accisa era una forma suave de gravamen que permitía hacer contribuir en cierto modo a las cargas del Estado a las clases sociales privilegiadas. Cierto que no se pudo prescindir de los impuestos de capitación, de los impuestos sobre el patrimonio y de otros impuestos directos análogos a éstos. La ordenación de la administración financiera deja mucho que desear; el régimen de caja no estaba todavía regulado de un modo uniforme, faltaba la caja

central en la mayor parte de los Estados. Dicho en pocas palabras, toda la administración financiera llevaba el sello de su origen: la necesidad del momento es la que dicta la norma. Los gastos ordinarios se satisfacen frecuentemente apelando a la deuda. Aun en el siglo XVIII se acude todavía a medios que significan una declaración de bancarrota, como las alteraciones del valor de la moneda en tiempos de Federico II. No hay que desconocer, en cambio, que la práctica mercantilista del Estado de policía se preocupa seriamente de reforzar las fuentes de la energía tributaria, fomentando el comercio, la industria y el bienestar general.

Si se extiende la mirada por encima de las fronteras de Alemania sólo se divisa una imagen satisfactoria en Inglaterra a fines del siglo XVIII como consecuencia del rápido aumento del bienestar nacional y de las reformas financieras de algunos grandes hombres (*William Pitt*). En Francia, por su parte, el genial *Colbert*, en el siglo XVII, implantó muchas mejoras y logró, de un modo provisional, establecer una ordenación rigurosa en el presupuesto del Estado; pero el lujo de los reyes y las exenciones tributarias de las clases privilegiadas hicieron imposible toda reforma duradera. En ambos países, en Francia ya a fines de la edad media y en Inglaterra desde mediados del siglo XVII, suministran las accisas la principal parte de los ingresos de carácter tributario.

Si, por último, se compara la situación de fines del siglo XVIII con la de los siglos XV o XVI, se hallarán muchas modificaciones y progresos aislados, pero la situación no cambia sino con el derrumbamiento del *ancien régime*. Hasta tanto, prevalecen los dominios como fuente de ingresos, florecen las regalías, tasas y derechos percibidos por los funcionarios; persisten los privilegios de clases y personas, así como las desigualdades de gravamen; y la distinción de gastos e ingresos ordinarios y extraordinarios no es rigurosa en ninguna parte. La apelación al tributo es ciertamente más extensa que antes y no faltan tampoco ensayos para lograr una mayor igualdad y justicia en la distribución de la carga tributaria. Pero, en su esencia, la economía financiera de los siglos XVII y XVIII muestra claramente el carácter de una época de transición cuyas huellas se marcan también en la bibliografía científica de la época.

§ 15. De importancia especial para la constitución de la ciencia de la hacienda como rama independiente, fué la llamada *cameralística alemana*. Nace hacia mediados del siglo XVII como la ciencia de la administración de los príncipes territoriales. No so-

lamente debería preparar a los futuros funcionarios para la administración del fisco del príncipe, *Camera principis*, sino dotarlos también de conocimientos generales de economía, derecho y administración, a fin de ponerles en situación de poder llevar a cabo los propósitos mercantilistas del señor territorial. Pero la parte esencial de la cameralia la constituirían investigaciones sobre la naturaleza de la hacienda, sus fuentes de ingresos, sus efectos, etcétera, cuestiones cuya importancia se acentúa y sistematiza mucho más que antes.

Entre los antiguos cameralistas son de citar *Veit Ludwig von Seckendorff*, *Wilhelm von Schroeder* y *J. Joachim Becher*; entre los modernos, *Justi* y *Sonnenfels*. La obra de *Seckendorff* («Der Teutsche Fürstenstaat», 1655) anuncia claramente la época de transición. Pero aun cree que la pesada carga de tributos y deudas que gravita sobre los ciudadanos tendrá un fin y se podrá sostener el presupuesto del Estado sin necesidad de acudir a los impuestos. No obstante, no rechaza los impuestos y regalías. Se manifiesta contrario a la capitación, y por lo que respecta al impuesto sobre el patrimonio, pide, lo mismo que *Klock*, que se exima lo preciso para el sustento. Pero prefiere las accisas e impuestos de consumo a los impuestos directos, por la mayor insensibilidad y voluntariedad con que aquéllos se recaudan. La objeción de que aquellos impuestos gravan más pesadamente a los pobres que a los ricos la contesta diciendo que ello se compensa por el aumento de los salarios. Es notable que clasifica los ingresos del Estado en aquellos que sólo en el grado se diferencian de los ingresos de las economías privadas y en los específicamente públicos o regalianos, con lo cual establece el criterio de clasificación que aun hoy impera, a saber, ingresos de economía privada por una parte y exacciones de derecho público por otra. Concepciones análogas se dan en *Schroeder* y *Becher*.

Seckendorff defiende moderadamente el absolutismo, pero esta doctrina halla en *Conring* y de un modo especial en *Samuel de Pufendorf* fogosos defensores. El príncipe tiene un derecho ilimitado para establecer y percibir tributos. *Conring*, como sus antecesores, se pronuncia contra los impuestos del tipo de capitación y contra el excesivo gravamen de las clases inferiores de la sociedad. No así *Pufendorf*. Para él no es el impuesto, como para sus precursores, una exacción para conseguir del mejor modo posible el bienestar general, sino que es el precio que se paga por la protección de la vida y del patrimonio. Y eso es lo que según él determina la elección de los tipos de impuestos; para la protección

de la vida, que tiene igual valor para todos los ciudadanos, requiere una moderada capitación y la prestación del servicio militar; y para la protección del patrimonio, impuestos graduados según la cuantía de los ingresos que perciban los ciudadanos.

A fines del siglo XVII se publican también en Alemania multitud de escritos y folletos en pro y en contra de la accisa, cuando la penuria de los príncipes territoriales alemanes ha conducido a una general apelación a la imposición sobre el consumo. Las exageradas alabanzas de este sistema de imposición por parte de algunos publicistas, tales como *Ch. Teutophilus* (Tenzel), no se atenúan hasta mediados del siglo XVIII, época en que estas cuestiones se someten a un estudio más desapasionado.

§ 16. En el siglo XVIII algunos espíritus privilegiados que se anticipan a la época manifiestan su oposición contra las exageraciones del absolutismo y los abusos cometidos por lo que respecta a la emisión de deuda pública y el establecimiento de impuestos. La oposición es tanto más decidida cuanto más latentes son los males que se critican, por lo que se manifiesta fundamentalmente en Francia e Italia y va enlazada al sistema doctrinal de la fisiocracia y a los nombres de *Vauban*, *Boisguillebert*, *Quesnay* y otros fisiócratas en Francia, y *Broggia* en Italia. A diferencia de los cameralistas alemanes que partían de consideraciones mercantilistas y absolutistas, teniendo fundamentalmente en cuenta los detalles de la administración a cuyo respecto formularon máximas muy apreciables, la fisiocracia da a la ciencia de la hacienda nuevo impulso, debido, por una parte, a que pone esta ciencia en conexión con los principios de la economía política, y por otra a la más elevada concepción filosófica que se forma del Estado y de la economía nacional y, por último, a la crítica aguda y perspicaz a que se someten todas las cuestiones públicas y políticas y, en su consecuencia, lo que a las haciendas respecta. Ciertamente que en muchos respectos los principios de la fisiocracia provocan una fuerte oposición. La reacción de la fisiocracia contra la extensión de los gastos del Estado no logra consolidarse, como tampoco su teoría del producto neto de la tierra (*produit net*) y del impuesto único basado en tal doctrina; pero el concepto de la productividad que somete a profundas investigaciones y sobre el cual basa una nueva política tributaria, influye extraordinariamente en la ciencia y la práctica financiera.

Vauban, en su famosa obra «*Dîme royale*» (1707), propone que se establezca, en vez de los antiguos impuestos arbitrarios que destruyen el bienestar nacional, un impuesto directo único cuyo obje-

to lo constituirían los productos de la tierra y las demás fuentes de renta. Al lado de este impuesto continuarían subsistiendo los impuestos sobre la sal, en forma de monopolio, y sobre otros artículos de consumo que no fuesen de primera necesidad, y en fin, las regalías. Por lo demás, *Vauban* critica con gran dureza el desbarajuste existente, y pide enérgicamente que se exima a las clases inferiores de la sociedad, y de un modo especial a la clase aldeana, de las cargas que desigualmente pesan sobre ellas. En sentido análogo se expresa *Boisguillebert* en sus obras «Le détail de la France» (1695) y «Factum de la France» (1707), con la diferencia de que en lugar de la «Dîme royale» propugna una reforma y generalización del impuesto fundamental en aquella época en Francia: la *taille*. Pero también en Francia halla la accisa calurosos defensores, como, por ejemplo *Melon*.

Teorías análogas a las de *Vauban* y *Boisguillebert* son las que en Italia difunde *C. A. Broggia*. Pero éste es más profundo y complejo que aquéllos y merece especial consideración en la historia de la ciencia de la hacienda. Sus principales postulados (expuestos en el «Trattato dei tributi», 1743, y «Memoria adogetto di varie politiche ed economiche ragioni», etc., 1754) son: simplificación del sistema tributario; transformación de los impuestos directos en impuestos reales coexistentes con derechos aduaneros y un sistema de impuestos de consumo sobre artículos bien seleccionados; abolición de todos los privilegios en la tributación y régimen de favor en beneficio de las clases inferiores de la sociedad. Por tal modo *Broggia* no rompe en absoluto con la práctica recibida como los fisiócratas y, en cambio, valora prácticamente la especulación teórica.

Entre tanto, *Montesquieu*, en Francia, había publicado su obra sobre el «Esprit des lois» (1749), en la que hace el apreciable ensayo para la historia de la ciencia de la hacienda de explicar la economía financiera, y especialmente la tributaria, por la constitución política y las relaciones entre las clases sociales, haciendo a este respecto un estudio comparativo entre los distintos países. Por lo que respecta a la tributación en general, formula un principio que se ha mantenido y conservado hasta época reciente, a saber, que los súbditos deben aportar en forma de impuestos una parte de su patrimonio para poder gozar del resto con completa seguridad. Los impuestos del tipo de capitación, según él, corresponden a una situación de dependencia; por el contrario, los impuestos sobre el consumo se acomodan mejor al régimen de libertad.

Entre los escritores de la fisiocracia que tratan científicamente de cuestiones financieras hay que citar en primer término a *Fr. Quesnay*. Él es quien de un modo más riguroso saca las conclusiones que se derivan de la doctrina fisiocrática en su aplicación al régimen tributario, conclusiones que se concretan en el impuesto único sobre la tierra. *Mirabeau el Viejo*, que en 1761 publicó una obra sobre «*Théorie de l'impôt*», estima, por el contrario, siguiendo a *Vauban*, que es preciso completar el impuesto único con otros impuestos directos e indirectos.

A pesar de la universalidad que se atribuye a la doctrina fisiocrática, ésta se halla tan íntimamente ligada a las características francesas, que no logra afirmarse fuera de Francia, y sólo en la forma dada por *Adam Smith* a esta teoría influyó en el occidente de Europa.

§ 17. Como precursor de *Adam Smith* hay que citar a *David Hume* (1711-1776). Él fué quien sugirió a *Smith* muchas ideas. En la obra «*Essay of taxes*» combate el impuesto único sobre la tierra y defiende el impuesto de consumos sobre artículos que no sean de primera necesidad. A diferencia de los fisiócratas, *Hume* defiende la imposición que grava a los artesanos y obreros, estimando que si éstos elevan la productividad del trabajo pueden estar en situación de soportar los impuestos sobre el consumo sin reducir por ello su tenor de vida y sin necesitar aumentos de salario.

La importancia de *Adam Smith* (1723-1790) para la ciencia de la hacienda como para la ciencia en general no consiste tanto en la originalidad de sus doctrinas como en la forma feliz de su exposición, en la conexión que sabe dar a las materias de que trata, en la complejidad e imparcialidad con que las estudia y en la hábil trabazón de la teoría, la práctica y la historia. La teoría de los ingresos del Estado, especialmente los impuestos, a cuyo estudio dedica la mayor parte del libro V de su obra sobre la «*Riqueza de las Naciones*» (1776), la expone en íntima relación con el total complejo de la economía nacional, dando conceptos claros y precisos y formulando normas concretas para salvaguardar la industria y el patrimonio nacionales. Son especialmente conocidos sus cuatro postulados de la imposición, a saber: distribución de los impuestos en atención a la capacidad de prestación de los contribuyentes, esto es, según la renta de que cada uno goza bajo la protección del Estado; certeza del impuesto; recaudación en la forma más cómoda para el contribuyente y baratura de su percepción. Estos postulados se formulan

ciertamente por escritores anteriores a *Smith*, y el primero de ellos, según el cual la carga tributaria se ha de graduar en atención al interés de cada uno en las instituciones del Estado, significa incluso un retroceso frente a la fundamentación dada por *K. Klock*. *Smith* logra mantenerse a respetable distancia de la parcialidad de los fisiócratas, justificando la pluralidad de impuestos directos y estimando como *Hume* que los impuestos más adecuados son los de consumos sobre artículos que no sean de primera necesidad. Rechaza, en cambio, los impuestos sobre artículos de primera necesidad porque teme que ellos provoquen la elevación de los salarios.

Por lo que respecta al crédito del Estado, *Smith* no logra elevarse por cima de la opinión corriente en su época. Su opinión, explicable por la situación de la época en que vive, en la que los gobiernos por lo general propenden a la dilapidación o al menos carecen del espíritu de ahorro, es como la de *Hume*, de condenación, punto menos que incondicionada, de toda apelación al crédito. A este respecto *Smith* es considerablemente superado por su contemporáneo *James Stewart*, el cual considera justamente el crédito público como la confianza en una corporación de derecho público que toma dinero a préstamo a condición de no ser obligado a la devolución del capital, sino solamente a pagar un interés anual.

Smith adopta una posición crítica en lo que respecta a los dominios y empresas industriales por parte del Estado. Su opinión en este punto halló calurosos partidarios en la bibliografía y en la práctica de Alemania, Francia y otros países desde comienzos del pasado siglo.

Considerando *Adam Smith* que la hacienda es solamente una parte de la economía política, e investigando las cuestiones tributarias, preferentemente en atención a sus efectos económicos, impide una profunda elaboración de la ciencia de la hacienda, falta que aun se realza más en sus partidarios ingleses y franceses. La ciencia de la hacienda fué así una rama dependiente de la economía política, en cuya posición se mantiene hasta los tiempos más recientes, con pocas excepciones.

§ 18. El más importante de los escritores del siglo XVIII en cuestiones sobre la teoría de la hacienda es *von Justi*. Sin ser ajeno a las influencias extrañas, se mantiene en el terreno de la cameralística alemana, pudiendo considerarse como su representante más caracterizado. Merecen especial mención sus obras «Ausführliche Abhandlung von den Steuern und Abgaben» (Tra-

tado detallado de los impuestos y exacciones de derecho público) (1762) y «System des Finanzwesens» (Sistema de la hacienda pública) (1766). *Justi* propende al absolutismo ilustrado y, como un puro cameralista alemán, al sistema mercantil, pero su clara comprensión de la conexión entre el bienestar nacional y la economía financiera le hace protestar enérgicamente contra el aumento de los ingresos del Estado cuando con ello no se tiene en cuenta más que el aspecto fiscal y no el fomento del bienestar económico nacional. Por lo que respecta a los impuestos, estima que no deben considerarse como ingresos ordinarios, pero no obstante, en oposición con otros escritores, realza su importancia y formula reglas generales para su exacción que en muchos puntos recuerdan los postulados de *Adam Smith*. Rechaza el impuesto único de los fisiócratas principalmente por estimar que no podría satisfacer por sí solo las necesidades del Estado. Examina cada impuesto en particular estudiando sus efectos sobre la economía nacional, haciendo consideraciones sobre el problema de la distribución igualitaria de la carga de gravamen entre los ciudadanos.

En general, el juicio sobre *Justi* puede ampliarse también a *J. v. Sonnenfels*, quien en su obra «Grundsätzen der Polizei, Handlung und Finanz» (Principios de policía, administración y hacienda) (1765) adopta una posición análoga a la de *Justi*. Ambos escritores son los que están más cercanos al punto de vista de la ciencia de la hacienda en el siglo XIX; reconocen las necesidades de su época, exponen sus teorías de un modo sistemático e intentan fundamentar las reformas del porvenir.

Los publicistas alemanes de comienzos del siglo XIX, *Krug*, *Harl*, *Falda*, *Schmalz*, *Lotz*, *Behr*, *Bergius*, entre otros, están en mayor o menor grado bajo el influjo de las ideas de *Smith*. Y la influencia inglesa se manifiesta también en que la mayor parte de los escritores de esta época tratan de la ciencia de la hacienda como una rama dependiente dentro del sistema de la economía política. El «Handbuch der Finanzwissenschaft und Finanzverwaltung» (Manual de la ciencia y de la administración financieras) (1830) de *K. A. v. Malchus* está fuertemente influenciado por la práctica francesa. Más independiente y digna de atención, aunque no libre de parcialidades y prolijidad, es la obra de *L. H. v. Jakob*, «Finanzwissenschaft». La obra de *J. Schön*, «Grundsätze der Finanz» (Principios de hacienda) (1832) supera a las anteriores en profundidad y contenido.

§ 19. El progreso de la ciencia de la economía política ha

influido extraordinariamente en el de la hacienda pública. Desde la época de los fisiócratas, como hemos visto, se dejan de considerar los ingresos del Estado como fenómeno independiente, pero las teorías económicas de *A. Smith*, eliminando las múltiples parcialidades de la fisiocracia, proporcionan los fundamentos en que se basa el mutuo influjo permanente y extraordinariamente fértil de la economía política y la ciencia de la hacienda. La economía política da a conocer, por ejemplo, el concepto de la renta y el producto; formula normas para el sostenimiento y mejora del bienestar nacional, y muchos fenómenos tributarios, como el de la difusión del impuesto, no pueden explicarse sino cuando son considerados desde el punto de vista económico. Incluso el método empleado por *A. Smith*, por parcial que fuese, hizo posible el progreso de la ciencia de la hacienda.

Pero para que la ciencia de la hacienda hiciese nuevos progresos era necesario, por una parte, desligar un tanto los lazos que tan íntimamente la unían a la economía política desde la época de *Smith*, y por otra parte tenía que acomodarse a la nueva concepción del *Estado* y de su actividad y a las transformaciones experimentadas en la *constitución política* de los pueblos y en la vida pública en general.

Los clásicos liberales de la economía política habían enseñado, conforme a las opiniones políticas y económicas de la época, que la actividad del Estado debía limitarse a lo más preciso, que las explotaciones y empresas del Estado debían encomendarse y enajenarse a los particulares. Estas doctrinas, por otra parte, se formulaban con carácter de generalidad. El Estado se consideraba como un mal necesario. La escuela librecambista alemana permanece fiel a tales concepciones hasta la segunda mitad del siglo XIX.

Pero ya en los primeros decenios del pasado siglo empieza a abrirse camino, principalmente en Alemania, una nueva concepción sobre la naturaleza del Estado, según la cual no es meramente una institución protectora de la seguridad interior y exterior, sino la forma más elevada de la vida social llamada a realizar los más altos designios. De aquí se deriva no sólo la pluralidad de fines del Estado, sino también una distinta fundamentación del impuesto en general, una nueva concepción de la deuda pública y de la delimitación de las economías públicas y privadas, etc. Por otra parte, en la vida práctica no se llevó a cabo en ninguna parte el postulado radical de limitar la actividad del Estado a lo estrictamente preciso.

La dirección histórica que desde *List*, *Roscher* y *Knies* empieza a influir en la economía política, rechaza la pretensión de la escuela clásica sobre la validez universal de las teorías por esa escuela formuladas. Rechaza las soluciones absolutas y defiende la idea de que solamente a base de serias investigaciones sobre la evolución histórica se puede llegar a la formulación de ciertas reglas. Este método ha dado bellos frutos en el campo de la ciencia de la hacienda, en forma de obras y monografías históricas y descriptivas, aunque no hay que olvidar que nuestros conocimientos sobre la evolución histórica de la hacienda son todavía muy defectuosos y aun falta realizar el trabajo principal.

Las transformaciones en las constituciones políticas, el tránsito del absolutismo al constitucionalismo, ha influido extraordinariamente, en Alemania como en otros países, no sólo sobre la administración financiera sino también sobre la ciencia de la hacienda. El derecho de concesión de impuestos por el Parlamento se incorpora a la legalidad siguiendo el modelo inglés. El problema de la justicia distributiva de la carga tributaria se plantea y discute vivamente. Empieza la lucha contra los privilegios tributarios; los partidos políticos liberales se pronuncian contra la imposición del consumo y rechazan los monopolios financieros. La dirección políticosocial en la hacienda se refuerza con la aparición del cuarto estado. Por todas partes la clase obrera empieza a llamar a las puertas del Estado. En sus programas se formulan reformas en la hacienda. Se pide al Estado existente la supresión de todos los impuestos indirectos y la introducción de impuestos progresivos sobre la renta, la herencia y el patrimonio. La oposición contra las empresas y explotaciones industriales por parte del Estado, que formaba parte del dogma de la escuela librecambista, se debilita un tanto en la segunda mitad del pasado siglo. Actualmente, el socialismo pide que pasen al dominio de la comunidad importantes empresas, principalmente aquellas que por naturaleza tienden a formaciones monopolísticas. Y en la esfera de la administración local ello es ya en parte realidad.

§ 20. Todas estas transformaciones han ejercido un profundo influjo en la evolución de la ciencia de la hacienda. Todo escritor que estudie estas cuestiones ha de inclinarse más o menos ante la lógica de los hechos. Pero existen diferencias fundamentales de criterio en lo que respecta al método y misión de la ciencia de la hacienda, a la determinación de conceptos, al juicio y valor de los impuestos, de las tasas, de la deuda pública, y, en Alemania, a la relación de la hacienda de los Estados con la

del imperio por una parte y la de las corporaciones locales por otra, y, en fin, sobre otras muchas cuestiones. Los unos estiman que como en la economía política así también en la hacienda la misión de la ciencia consiste en investigar y criticar, a base de la observación de los hechos, los efectos de las medidas financieras sobre toda la vida de relación y sobre cada una de las clases sociales. Los otros van más allá en sus aspiraciones, formulando proyectos de reforma y mostrando el camino que estiman que debe seguir la futura evolución. Unos dan la preferencia al método histórico, otros al estadístico comparativo; unos son partidarios decididos de reformas político-sociales que los demás sólo las admiten con reserva y cautela. Y como las cuestiones de hacienda son en último término cuestiones políticas, y en cierto sentido cuestiones sentimentales que dominan al individuo no siempre conscientemente, no faltan contradicciones y oposiciones en la bibliografía científicofinanciera actual.

Dada la enorme cantidad de publicaciones, tenemos que renunciar a dar una ojeada sobre la nueva bibliografía. Solamente citaremos los tratados más importantes. Respecto a las monografías y artículos de revistas, los citaremos en la nota bibliográfica que damos al final de cada capítulo o párrafo.

§ 21. El mejor de los tratados alemanes de la primera mitad del siglo XIX es el de *K. H. Rau* («Finanzwissenschaft»), publicado por primera vez en 1832, constituyendo la tercera parte de su «Tratado de Economía política». Con profundidad, precisión y de un modo sistemático da a conocer el estado en que se halla la ciencia de la hacienda. Numerosas observaciones tomadas del campo de la historia, de la estadística y del derecho financiero elevan el valor de la obra. Aunque *Rau* no haya enriquecido la ciencia por la aportación de nuevas ideas, fiel a las exigencias de su época, ha expuesto de manera magistral la situación alcanzada por la ciencia de la hacienda. Más agudo y sistemático en muchos respectos es el «Lehrbuch der Finanzwissenschaft», de *K. Umpfenbach*, principalmente en su primera edición publicada en 1859.

Entre los tratados modernos mencionaremos en primer término las obras de *L. v. Stein* y *A. Wagner*. La obra del primero se caracteriza por la amplia base que da a la administración y a las ciencias políticas que constituyen los substratos sobre los cuales se asienta la ciencia de la hacienda, y por el ensayo finamente logrado de un estudio comparativo. El tratado monumental de *Wagner*, la más importante aportación científica de la actualidad al campo de la hacienda pública, se valora, prescindiendo del rico

material que aporta en todas las cuestiones de que trata, por los nuevos puntos de vista económico-políticos del autor y por su concepción político-social que principalmente se manifiesta en la teoría de la imposición. De los restantes tratados merecen realizarse los de *Roscher*, *Cohn*, *Vocke*, *Conrad*, *M. v. Heckel*, y el de Hacienda publicado por varios autores en el «Handbuch der politischen Ökonomie» de *Schönberg*. Es digna de especial atención la obra recientemente publicada por *W. Lotz* (1916), que se caracteriza por la claridad y precisión conceptual, por la aportación de ricos y nuevos materiales de hechos, principalmente históricos, y por su posición crítica frente a los problemas de la economía financiera.

Por lo que respecta a la bibliografía no alemana hasta época muy reciente no se publican obras sistemáticas de hacienda, cuya ciencia, aun ahora, se expone como una parte de la economía política.

La bibliografía inglesa se enlaza fundamentalmente a los nombres de *Ricardo* y *Mill*. El primero se mantiene en el círculo de ideas de *Smith*, y sólo se separa de éste en la concepción de algunos impuestos, estudiando con gran perspicacia el difícil tema de la difusión del impuesto. Mayor es la aportación científica de *J. Stuart Mill*, quien desarrolla las teorías de *Smith* en puntos importantes, y como él expone con marcada parcialidad muchas cuestiones, pero rechaza la estrecha fundamentación en que *Smith* basa el impuesto, y en lugar de su teoría, según la cual el impuesto es el precio que se paga al Estado por la protección del patrimonio, formula la llamada teoría del sacrificio, según la cual la igualdad de la carga tributaria ha de basarse en la igualdad del sacrificio que el impuesto supone para cada contribuyente. Partiendo de este postulado, llega, entre otras, a estas conclusiones: la necesidad de los impuestos indirectos sobre artículos que no sean de primera necesidad; la justificación del mayor gravamen relativo de la renta fundada o no ganada, y de los impuestos sobre herencias, etc.

Aparte la antigua obra de *Patterson*, no había hasta hace poco en Inglaterra ninguna exposición sistemática de la ciencia de la hacienda, lo que se explica en parte por la característica constitución financiera inglesa, dada la conexión de las ciencias del Estado con los hechos y fenómenos concretos de la vida política. Esta falta ha sido corregida por la obra de *C. F. Bastable*, «Public finance» (Londres. 1892, segunda edición, 1895). En la bibliografía inglesa se encuentran numerosos y excelentes traba-

jos monográficos y obras apreciables sobre historia de la hacienda. Digna de especial mención es la obra de *R. Giffen*, «*Essays in finances*» (Londres, 1889).

Lo que hemos dicho de la bibliografía inglesa puede, en general, ampliarse a la bibliografía norteamericana (las más importantes aportaciones de ésta son: *A. Adam*, «*The science on Finances*», Nueva York, 1898; *A. Seligmann*, «*Essays in taxation*», Nueva York, 1895), así como a la francesa y belga. También en estos países, hasta época bien reciente, la ciencia de la hacienda era considerada como una rama dependiente de la economía política. Incluso un autor tan conocedor de la bibliografía alemana como *Laveleye* expone la ciencia de la hacienda al tratar de la teoría del consumo. Una monografía sobre los impuestos la publicó *Parieu* en 1847 con el título de «*Traité des impôts*» (cuatro tomos, segunda edición, 1847). En Francia el único gran tratado sobre la ciencia de la hacienda en general es el «*Traité de la science des finances*», de *Leroy Beaulieu* (octava edición, 1912); antes había publicado *Garnier* un «*Traité des finances*» (París, 1864, cuarta edición, 1883) y recientemente han publicado *Boucard* y *Jeze* un manual de hacienda.

Italia es el país cuya bibliografía de la ciencia de la hacienda se asemeja más a la alemana, habiendo suministrado bellas aportaciones científicas, debidas, en parte, a la influencia alemana. La obra completa más antigua es la de *L. Cossa*, «*Elementi della scienza delle finanze*», que se ha publicado en numerosas ediciones y ha sido traducida a muchos idiomas, siendo estimada por *Roscher* como un tratado magistral. *Ricca-Salerno*, en su «*Scienza delle finanze*» (segunda edición, Florencia, 1890), ha sometido a nuevo estudio y examen los conceptos fundamentales y la conexión de la economía financiera con la economía nacional. Son también dignas de especial mención las obras de *A. Graziani*, «*Istituzioni di scienza delle finanze*» (Milán, 1897); *F. Flora*, «*Manuale di scienza delle finanze*» (tercera edición, Liorna, 1909) (1); *F. Nitti*, «*Principii di scienza delle finanze*» (tercera edición, Nápoles, 1907), y *L. Einaudi*, «*Lezioni sulla scienza delle finanze*» (Turín, 1913).

(1) Existe una versión española (la 3.ª) por L. Víctor Paret (1927) sobre la 6.ª edición italiana.