

# PROBLEMAS DE HACIENDA PUBLICA Y DERECHO FINANCIERO

La literatura financiera de estos últimos años muestra lógicamente el impacto de la doctrina keynesiana, a través de un cambio de perspectiva en la problemática de este sector del pensamiento científico.

Con el desarrollo de los estudios macroeconómicos la actividad financiera queda definitivamente enmarcada en el ámbito de la economía nacional, adquiriendo máxima relevancia el tema de las íntimas relaciones entre estas dos esferas de actuación económica y, en particular, los efectos de la actividad financiera sobre las variables más importantes del sistema económico (1).

La idea keynesiana de que en el funcionamiento del sistema económico de libre empresa no existe ningún mecanismo automático que asegure cierta estabilidad en los niveles de producción,

---

(1) Timberger, en su comentario a la teoría keynesiana, dice que operar con conceptos macroeconómicos constituye una necesidad elemental para el economista moderno que desea contribuir a solucionar los grandes problemas de nuestro tiempo. Estos son, a su juicio, comprender el comportamiento de las cifras totales de producción y empleo, explicar por qué pueden contraerse como ha sucedido de vez en cuando, e indicar las posibilidades de influenciarlas. (Citado por KURIHARA, en su obra "Introduction to Keynesian Dynamics, pág. 26.)

Sobre el estado actual de la doctrina danidea, SCHULTZ y HARRIS, en *American Public Finance*, pág. 660: "Nuestra situación actual es muy parecida a la de un médico del siglo XIX sin termómetro, estetoscopio o rayos X de su paciente y con una serie de drogas cuyas características son en parte conocidas, pero cuyo valor real desconocemos."

empleo y precios, implica la necesidad de confiar al Estado la tarea de corrección por medio de sus instrumentos estabilizadores. Junto a sus funciones tradicionales el Estado añade la de servir de factor de compensación en el funcionamiento del sistema económico. Y es precisamente la actividad financiera el más poderoso instrumento al servicio de esta finalidad. En breves palabras, han de manejarse los gastos, impuestos y demás componentes del mecanismo fiscal de forma que consigan corregir las tendencias de desequilibrio inherentes al sistema económico a través de sus efectos sobre los niveles de producción, empleo y precios (2).

No son menos evidentes las repercusiones de esta concepción por el lado institucional. Es insostenible la consideración de la Hacienda como un sector económico aislado cuya finalidad consista en equilibrar sus gastos e ingresos, y ha de concebirse como un organismo regulador de la total economía (3).

Son estos problemas sobre los que actualmente centra su atención el pensamiento científico. Y de esta forma la dimensión económica de la Hacienda adquiere su máxima significación. Es lógico que las mayores aportaciones doctrinales procedan del campo económico general que con esta concepción tiende nuevamente a confundirse (4).

---

(2) El Keynes de los años 1924 y 1930 fué partidario de practicar la doctrina de control por medio de tipos de redescuento y operaciones de "open market". El Keynes de 1936 fué un defensor de los controles fiscales, porque junto con muchos no keynesianos había decidido que los controles del Banco Central, aisladamente utilizados, eran demasiado débiles.

(3) En su discurso de presentación del Presupuesto en 1954, el entonces Ministro de Hacienda, Mr. Butler, afirmaba que el fin primordial de la actividad financiera debe estar siempre dirigido a mantener el equilibrio total de la economía. Esto ha de consistir en mantener el nivel de empleo y alentar la producción al tiempo que se evite la inflación y se asegure una saludable balanza de pagos.

(4) Estos estudios de macroeconomía, basados sobre el concepto de renta nacional, se tratan tanto en los libros generales sobre economía, como en las obras sobre Política Fiscal y Monetaria, y en la literatura financiera propiamente dicha. Es en Estados Unidos donde fundamentalmente la literatura financiera de estos últimos años muestra especial interés por estos problemas. Tales son, por ejemplo, los libros de: SOMERS, "Public Finance and National Income", 1949; TAYLOR, "Economics of Public Finance", 1948; ALLEN y BROWNLEE, "Economics of Public Finance", 1947; LINDHOLM, "Public Finance and

Esto, naturalmente, no quiere decir que los problemas financieros que en sentido keynesiano llamaríamos clásicos, no sigan constituyendo materia de estudio de la Ciencia de la Hacienda. Los problemas de la naturaleza de la actividad financiera, el procedimiento del reparto de los gastos públicos entre los contribuyentes, si el criterio ha de ser el proporcional o el progresivo, los efectos microeconómicos del gasto e impuesto, incentivos y teoría de la incidencia, por no citar más que unos cuantos seguirán reclamando la atención de los estudiosos.

Pudiéramos, por tanto, distinguir dos campos de investigación en la Teoría financiera. Estudios de carácter macroeconómico, es decir, efectos de la actividad financiera sobre las variables más importantes de un sistema económico. Se caracterizan por su contenido rigurosamente económico y tienden a integrarse en la esfera del análisis económico general. Por otra parte, abarcan tanto los problemas de pura Teoría financiera como los de Política Financiera, ofreciendo también íntimas conexiones con la Política Monetaria.

Estudios de carácter microeconómico, problemas tradicionales de la Hacienda que con gran extensión del vocablo hemos llamado clásicos. En el tratamiento de muchos temas de esta naturaleza encontramos determinados factores extra-económicos, jurídicos, técnicos, etc., operando en estrecha relación con los propiamente económicos. De ahí que en ocasiones surjan animadas polémicas sobre la auténtica filiación científica de estos problemas.

La aportación científica de los autores de habla inglesa es muy desigual en uno y otro campo. En el de las nuevas ideas los nombres de Keynes y Hansen, por no citar más que los dos líderes de uno y otro lado del Atlántico, juegan un papel tan fundamental que casi pudiéramos decir que con sus escuelas de pensamiento llenan su contenido (5).

---

Fiscal Policy", 1950; "Essays in Public Finance and Fiscal Policy", por G. COLM, 1955; POOLE, "Public Finance and Economic Welfare", 1956; J. F. DUE, "Government Finance and Economic Analysis", 1954; SCHULTZ y HARRIS, "American Public Finance"; MUSGRAVE, "Public Finance", 1958.

(5) G. COLM, en "Fiscal Policy", *New Economics*, dice en la pág. 450: "Es casi imposible pensar en la política fiscal como se entiende en el mundo moderno, sin asociarla con el nombre de Keynes, y en particular con su "Teoría

Por el contrario, existe una cierta época en la Historia del pensamiento financiero que se caracteriza por un fuerte movimiento de agitación doctrinal y en la que los autores anglosajones se muestran prácticamente ausentes. Tal es, a juicio de Musgrave y Peacock, el período que aproximadamente se inicia en 1880, y comprende unos cuarenta años de valiosas aportaciones al caudal científico financiero (6). Pero, sin que pretendamos desconocer la obra de los precursores de la Hacienda, Cameralistas y Escuela clásica inglesa, creemos que es en este período cuando prácticamente se construye el cuerpo doctrinal que venimos conociendo con el nombre de Hacienda Pública.

Pudiéramos decir, por vía de conclusión, que esta doble problemática de la Hacienda, tradicional y moderna, tiende a adscribirse con gran intensidad a una u otra escuela de pensamiento científico, continental europea y anglosajona (7).

---

General". En efecto, él fué quien dió al concepto de política fiscal un nuevo significado y una nueva perspectiva a la actividad fiscal. Quizá no sea ir demasiado lejos si decimos que Keynes creyó en la supervivencia del sistema capitalista en términos de una política fiscal correctamente comprendida y resueltamente manejada."

En la página 454 escribe: "A los fines de una interpretación de las ideas de Keynes, podemos definir la política fiscal como una política que utiliza la Hacienda Pública como factor de equilibrio en el desarrollo de la economía."

Hemos de hacer la salvedad de que la Escuela sueca siempre estuvo en vanguardia de estas ideas. En este sentido, dice Hicks que la "Teoría General" de Keynes es un libro útil; pero no es ni el principio ni el final de la Economía Dinámica. La obra de Davidson, Lindahl, Myrdal y Ohlin entre los economistas suecos, y de Robertson y Hawtrey entre los ingleses es, en muchos aspectos, más valiosa que la doctrina keynesiana. (E. S. SHAW, MONEY, "Income and Monetary Policy", pág. 362.)

(6) "Classics in the theory of Public Finance", 1958, editado por Musgrave y Peacock. En una sustanciosa Introducción los editores afirman que estas controversias doctrinales absorbieron las energías de autores austriacos, franceses, alemanes y suecos, y dieron prestigio a los autores italianos en esta materia. La obra tiene, por consiguiente, la finalidad de llenar este vacío en la literatura inglesa a través de la traducción y publicación de una serie de magistrales trabajos. Se incluyen estudios de Wagner, Pantaleoni, Stein, Mazzola, Cohen Stuart, Wicksell, Montemartini, Leroy-Beaulieu, Barone, Lindahl, Sax, Von Wieser, Goldscheid, Lindahl y Ritschl.

(7) Con la excepción de la Escuela sueca, que ha militado activamente en uno y otro campo.

Hasta aquí el contenido doctrinal de la Hacienda considerada desde sus aspectos económico y político. Ampliando nuestra perspectiva con el estudio de su aspecto jurídico, desembocamos en el tema no menos polémico del Derecho Financiero. Es decir, a pesar de que el fenómeno financiero se nos muestre como un hecho sociológico complejo e indivisible, es legítimo desde el punto de vista científico proceder a separar sus aspectos más esenciales y construir sobre ellos las ciencias parciales de la Teoría de la Hacienda, la Política Financiera, el Derecho Financiero, etc.

Que el Derecho Financiero pertenece al mundo jurídico y que, por consiguiente, sus métodos de investigación han de diferir profundamente de los utilizados en la Teoría de la Hacienda, parece a todas luces evidente. No obstante, todo se discute en este sector del ordenamiento jurídico. Su autonomía no sólo frente a las demás disciplinas jurídicas, sino también frente a la propia teoría de la Hacienda. La ardua tarea de construcción de esta disciplina jurídica sobre la base de la relación jurídica tributaria. Todos estos problemas, que apasionan a la doctrina del continente, principalmente autores italianos, y que en nuestro país tan dignamente representa Sáinz de Bujanda, tienen escaso eco en estos medios culturales (8).

Esto nos lleva a discurrir sobre el abandono practicante total de los estudios de Derecho Financiero o Derecho Fiscal en este país. Hasta tal punto que ni a los propios graduados en Derecho se les facilita el conocimiento de esta disciplina jurídica. Pero creo más interesante que mis especulaciones personales traen aquí un

---

(8) Este Catedrático de la Universidad de Madrid viene defendiendo con gran ardor polémico el tema de la autonomía del Derecho Financiero. Aparte de varias conferencias y artículos publicados en diferentes revistas, se ocupa de este tema en su obra "Hacienda y Derecho" y en su trabajo "La autonomía del Derecho Financiero en el cuadro de las disciplinas de las Facultades de Derecho", publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, vol. 11, núm. 3. Proclamada su autonomía científica, surge como consecuencia inmediata la defensa de su autonomía didáctica o de enseñanza.

A mi juicio, es incuestionable que la complejidad actual de las técnicas jurídicas y económicas exigen la separación de las disciplinas Derecho Financiero y Hacienda Pública, para confiarlas en el campo de la enseñanza a juristas y economistas, respectivamente. El conservar agrupadas estas enseñanzas sólo puede conducir a mediocridad en las tareas universitarias.

comentario publicado en una revista fiscal, donde se formulan acertadas consideraciones sobre el problema (9). Dice así:

“El ordenamiento jurídico inglés contiene muchas sorpresas para nuestros amigos del otro lado del Atlántico, pero una especial característica causó verdadero asombro a los miembros de la Asociación Americana del “Bar” que visitaron este país el pasado año (10). Nos referimos a la completa ausencia del Derecho Fiscal en las materias que comprenden el plan de estudios de la carrera de Derecho. Solamente una Universidad, la de Londres, comprende esta materia en sus planes de estudio, que no se exige, por otra parte, con carácter obligatorio para recibir el título. En los Estados Unidos, donde muchas de las materias que comprende la carrera de Derecho se explican en las Universidades, el Derecho Fiscal es una de las más importantes. Dos de los Decanos de las Facultades de Derecho que nos visitaron el pasado, año —los de Harvard y Columbia— eran especialistas en Derecho Fiscal.

Debemos recordar que no existen diferencias en los Estados Unidos entre las funciones del “barrister” y del “solicitor” (11), y que, por otra parte, durante varios años, el Colegio del “Solicitor” en este país ha recomendado el Derecho Fiscal como una de las materias principales para el examen final del grado de “solicitor”.

Como quiera que los “barrister” en este país son fundamentalmente especialistas y reciben las instrucciones de sus clientes a través de los “solicitor”, puede argumentarse que el Derecho Fis-

(9) *British Tax Review*, marzo 1958, trabajo editorial.

(10) “Bar” en inglés se identifica con la profesión de Abogado; aquí podemos entenderlo en el sentido de Colegio de Abogados.

(11) El ejercicio profesional de la carrera de derecho en Inglaterra abarca las dos ramas de “barrister” y “solicitor”. Los primeros son dos auténticos Abogados, así se llaman en Escocia y como tales están facultados para actuar en las más altos Tribunales del país; son profesionales del derecho y su función principal consiste en asesorar a sus clientes, con los que sólo tratan a través del “solicitor”, sobre problemas jurídicos. Naturalmente, que el sistema difiere sustancialmente del nuestro y, por tanto, las analogías entre la función del “solicitor” y el “procurador” en España, son muy limitadas. El “solicitor” sólo puede representar a sus clientes en ciertos Tribunales o Cortes que pertenecen a las escalas más bajas de la función judicial. No puede simultanearse el ejercicio de estas dos profesiones, pero es posible pasar de una a otra siempre que se cumplan ciertos requisitos.

cal no les afecta salvo que deseen especializarse en esta materia. Este argumento, sin embargo, hace caso omiso de la necesidad de conocer los principios generales del Derecho Fiscal, a fin de estar capacitado para conocer cuándo existe un problema de esta naturaleza. No es posible requerir un especialista a menos que se sepa que existe un problema que éste ha de resolver. Los problemas de Derecho Fiscal se presentan ahora en casi todas las transacciones, en muchas tasaciones de daños y surgen casi siempre en las cuestiones de divorcio o separación.

Nuestra posición es que ningún profesional del Derecho, ya sea "barrister" o "solicitor" puede cumplir con su deber de asesoramiento sin un conocimiento suficiente de los principios de Derecho Fiscal; ha de saber cuándo, dónde y cómo se presenta un problema de esta naturaleza. Naturalmente que no necesita improvisar la contestación, sino solamente conocer la existencia del problema y proceder a su estudio o en caso de dificultad referirlo al especialista; pero si no advierte nunca las consecuencias fiscales de su asesoramiento, probablemente facilitará un servicio que será excelente en otros aspectos, pero que tendrá desfavorables resultados en el orden fiscal.

Otro argumento contra la inclusión de esta materia en los planes de estudio de la carrera de Derecho está basado en la teoría totalmente errónea de que un conocimiento del Derecho Fiscal exige el estudio memorista de una serie interminable de disposiciones administrativas. El Derecho Fiscal se basa sobre principios generales de igual forma que el Derecho Penal, el Derecho de Sociedades, el Derecho contractual o cualquiera otra rama jurídica que descansa fundamentalmente en disposiciones generales. Los principios fundamentales descansan en un escaso número de disposiciones y se encuentran generalmente en los casos principales; es cierto que muchas partes de nuestro Derecho Fiscal permanecen ocultas bajo el farrago de disposiciones administrativas, pero todo lo que el estudiante o el profesional no especialista requiere conocer acerca de este tipo de disposiciones es únicamente su existencia, su significado general y dónde pueden encontrarse.

Algunos profesores de Derecho prefieren enseñar alguna materia de escasa utilidad práctica, en vez de una con la que nos encontramos todos los días, sobre la base de que proporciona una mejor dis-

ciplina mental. Al rechazar el Derecho Fiscal sobre esta base es evidente que se descuidan sus implicaciones sociales y económicas. La materia fiscal forma un puente entre economistas, contables y abogados y es ventajoso, sin duda, para los estudiantes de Derecho comprender que el Derecho no es un fin en sí mismo; una de las funciones esenciales de un profesional del Derecho es traducir en derechos prácticos y efectivos la estructura social y económica trazada por el Parlamento y ayudar a regirlos rectamente. Existe un inmenso campo para esta función en la materia fiscal.

Otra consecuencia funesta motivada por la ausencia de interés en la enseñanza del Derecho Fiscal es que existen muy pocos estudios de la materia fiscal desde un punto de vista jurídico. Si bien nadie desea menospreciar el trabajo de los profesores de Hacienda Pública, es natural que tiendan a resaltar los aspectos económicos del fenómeno fiscal. Sus aspectos jurídicos y sociales son naturalmente de la competencia de los juristas y es preciso reconocer que muchas de las incorrecciones de nuestras disposiciones fiscales podrían haberse evitado o al menos corregido si hubieran estado sometidas a la crítica constructiva de juristas universitarios en colaboración con sus colegas los economistas.

Los miembros del "Bar" gozan de gran prestigio en nuestra sociedad, y de forma consciente o inconsciente ejercen una influencia considerable en la tarea de formar y dirigir la opinión pública. Por otra parte, además de los dedicados al ejercicio profesional, existen muchos de ellos que ocupan puestos relevantes en el comercio, la industria o la política. Podemos sugerir respetuosamente a las personas responsables de la educación de nuestros jóvenes juristas que un conocimiento de los principios del Derecho Fiscal no sólo les proporcionaría más conocimientos para su ejercicio profesional, sino también les ayudaría a conseguir una formación más completa en su condición potencial de futuros dirigentes de la comunidad."

JOSÉ MARÍA DE JAIME RODRIGUEZ

*London School of Economics.*



## ESTUDIOS Y DOCUMENTOS DE ECONOMIA ESPAÑOLA

*La opinión española observó con alarma en la última etapa de la Dictadura del general Primo de Rivera que la cotización de la peseta descendía claramente en los mercados monetarios internacionales. Preocupado el Gobierno, decidió pedir su opinión a los técnicos. Escribió así Calvo Sotelo, a la sazón ministro de Hacienda y responsable de la política del cambio: "En octubre de 1928 decidí realizar una encuesta entre personalidades destacadas del mundo de los negocios, la industria y la ciencia financiera" (1). El cuestionario, de nueve preguntas, fué cumplimentado, entre otros, por los profesores Bernis y Fernández Baños."*

*Para completar el Gobierno sus asesoramientos decidió crear una Comisión que estudiase el asunto, presidida por el profesor Flores de Lemus. Fruto de la misma fué el Dictamen famoso, concluido con fecha 29 de abril de 1929 y emitido con carácter oficial el 3 de junio del mismo año, y que unánimemente se atribuyó en su totalidad a Flores de Lemus (2).*

*Los múltiples comentarios a que dió lugar éste, y el papel fundamental que continúa teniendo en la literatura económica patria, motivó la reedición del mismo en Do-*

---

(1) JOSÉ CALVO SOTELO: *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la Historia*. Imprenta Clásica Española, Madrid, 1931, pág. 297.

(2) Cfs. LUIS OLARIAGA: *La Política Monetaria en España*. Victoriano Sáñez, Madrid, 1933, pág. 121.

cumentación Económica (3) y Revista de Economía Política (4), por parte del Instituto de Estudios Políticos, precedido de dos interesantes trabajos de los que eran autores J. Vergara Doncel (5) y Alberto Ullastres Calvo (6).

Como engarce con estas tareas ha de conceptuarse la reedición que hoy ofrecemos del artículo Cambio y precios. La experiencia española, que bajo su firma ofreció el profesor Flores de Lemus en la Revista Nacional de Economía (7). Todos los estudiosos españoles que conozcan el Dictamen comprenderán el gran valor que como completamente ofrece el artículo de Flores de Lemus. Por supuesto que en él no se aborda ninguna cuestión que no esté en el Dictamen, pero sin su lectura resultan menos claros algunos puntos de éste, y, sobre todo, desvela el pensamiento teórico del autor en este punto, voluntariamente oscurecido en la publicación oficial, aunque de no difícil deducción.

Sea éste el preámbulo excelente que ofrece la REVISTA DE ECONOMIA POLITICA a un próximo ensayo sobre el problema del cambio bajo la Dictadura.

JUAN VELARDE FUERTES

---

(3) Abril 1945, vol. I, núm. 3, págs. 145-174, y mayo 1945, vol. I, núm. 4, págs. 281-309.

(4) Agosto 1950, vol. II, núm. 2, págs. 200-214.

(5) "El dictamen de la Comisión del Patrón de oro en 1929", en *Documentación Económica*, abril 1945, vol. I, núm. 3, págs. 131-133.

(6) "Antecedentes", en *Documentación Económica*, abril 1945, vol. I, número 3, págs. 134-144.

(7) Marzo-abril de 1929, año XIV, tomo XXVIII, núm. 84, págs. 203-222.