

II. — EXTRANJERO

EL FACTOR FINANCIERO EN LA UNIDAD EUROPEA

SUMARIO: 1. El factor financiero en el proceso de la unidad europea.—2. Significación económico-social de la actividad financiera.—3. Presupuesto y plan económico. Algunos ejemplos: Inglaterra, Holanda, Noruega.—4. Los impuestos como instrumento de la política económica nacional.—5. Solución política al problema de la unificación fiscal.

1. Durante mucho tiempo, tal vez desde que los europeos comenzaron a pensar en la conveniencia o en la necesidad de superar la forma histórico-política del Estado nacional, se ha creído que la unidad política de Europa, bajo cualquier forma que hubiera de intentarse, había de ir precedida de una coordinación económica y fiscal entre los Estados. Este modo de pensar tenía su fundamento en la creencia, muy extendida, de que la creación de intereses comunes es el mejor camino para llegar al establecimiento de instituciones políticas supranacionales. Cuando los países —se decía— coordinen sus medios de producción y organicen los mercados, se habrá dado un paso decisivo hacia ulteriores y más ambiciosas formas de unificación política. Dentro de esta línea general de pensamiento, es obvio que el factor financiero quedaba comprendido dentro de lo económico y que, por consiguiente, la coordinación o unificación fiscal se situaba en una etapa anterior a la unidad política.

Esa era la ideología dominante en el siglo XIX en punto al desenvolvimiento de los procesos históricos conducentes a la formación de nuevas unidades políticas. Tan arraigada estaba en la mente de los hombres esta concepción, que todavía en nuestros días, los tres pequeños países que constituyen el «Benclux», siguiendo el ejemplo de la «Zollverein» alemana, iniciaron su acción común con una unión aduanera, a la que había de seguir, según sus dirigentes, una cooperación económica que conduciría, finalmente, a la solidaridad política. Pero, como ha observado LAUFENBURGER, las experiencias recientes en el terreno práctico o puramente ideológico han puesto de relieve la herejía que supondría aplicar a la estructura económica y política de mediados del siglo XX los métodos o soluciones que imperaban en la pasada centuria. Era fácil —escribe este autor— aglomerar hace ciento veinte años, en una unión

* Texto de la comunicación dirigida al Seminario de Europa y discutida en la sesión celebrada el día

homogénea, regiones de preponderancia agrícola, cuyas poblaciones estaban ligadas entre sí por afinidades étnicas, porque el liberalismo económico, ayudado por una moneda relativamente estable, había preparado una amplia asimilación de las condiciones económicas (precios, salarios, tipos de interés y de cambios) (1). Pero las crisis y las guerras que se han sucedido en nuestra época han provocado, como es bien sabido, el hundimiento del liberalismo económico, sustituido por el intervencionismo, primero, y por el dirigismo, después. Esta transformación radical de la situación explica que la coordinación económica no pueda servir ya de cauce adecuado para alcanzar la unidad política. Tampoco la unificación fiscal es un método apropiado para conseguirla. Justamente, este es el tema esencial de esta comunicación. El Seminario de Europa se ha venido ocupando hasta ahora de la unidad de nuestro viejo Continente desde distintos ángulos o puntos de vista. Hoy he de hablar a ustedes de los aspectos financieros de esa unidad, y yo entiendo que el tema debe ser planteado en estos términos: ¿En qué sentido y en qué medida la actividad financiera de los Estados europeos puede influir en el proceso de la unificación política? He de anticipar mi opinión: la coordinación de los sistemas fiscales tendrá una eficacia muy escasa como método de aglutinación política mientras los instrumentos de la política financiera no sean dirigidos u orientados por una autoridad política supranacional. Se apoya esta creencia en la transformación sufrida durante los últimos decenios en el contenido y naturaleza de la actividad financiera de los Estados, cuya manifestación más importante ha consistido en dotar al Presupuesto y al mecanismo impositivo de una fuerte significación económico-social de signo nacionalista. Por ello, es evidente que la coordinación de los sistemas fiscales ha de ir precedida, a la inversa de lo que ocurría en la centuria pasada, de una unificación de criterios político-económicos y sociales, ya que las instituciones financieras se han convertido, como vamos a ver seguidamente, en un instrumento de la política peculiar de cada uno de los Estados nacionales en la órbita social y económica.

2. La actividad financiera es hoy, sin duda alguna, el instrumento más eficaz y poderoso de ejecución de la voluntad política en el ámbito económico y social. En el primer aspecto, el impuesto y el crédito público se muestran como auxiliares poderosos para reformar la estructura económica y manipular la coyuntura; en el segundo, las nuevas orientaciones fiscales se enderezan, casi universalmente, a asegurar una redistribución socialmente justa de la renta nacional. No es extraño, por ello, que en la literatura hacendística contemporánea se destaque la naturaleza esencialmente política de la actividad financiera, su contenido eco-

(1) *Unions économiques et alignement des systèmes fiscaux* (R. S. L. F., 1948, página 265).

nómico y su finalidad social. DALTON, en Inglaterra, escribe que el mejor sistema financiero es aquel que obtiene de las operaciones en que se actúa la máxima ventaja social, y entiende que esa ventaja se logra mejorando la producción y asegurando su distribución en forma notoriamente igualitaria (2); LAUFENBURGER pone de manifiesto el amplio mecanismo de redistribución de la renta que se produce a través del Presupuesto (3); G. ARDANT escribe que la distribución de los gastos públicos debe hacerse en forma «que asegure el máximo de bienestar a la colectividad» (4); ANGELOPOULUS, Profesor de la Universidad de Atenas, proclama en un reciente libro que la ciencia financiera, concebida bajo su aspecto teleológico, debe coordinar y orientar las actividades políticas, conscientes y voluntarias, hacia la prosperidad social (5). Bastan y sobran estos ejemplos para mostrar la transformación profunda que en el último decenio se ha operado en los conceptos de la Hacienda Pública. Estos conceptos, elaborados en gran parte bajo el dominio de la economía liberal, habían forzosamente de entrar en quiebra al advenir el intervencionismo y, más tarde, la planificación económica. La transformación afecta esencialmente al presupuesto y al impuesto, según vamos a ver.

El presupuesto sigue siendo, como hace un siglo, el medio de que el Estado se sirve para ordenar el mecanismo de sus gastos y de sus ingresos. Pero en nuestros días esa finalidad estrictamente financiera palidece, casi se esfuma, si se la contrasta con los objetivos de política económica y social a que el presupuesto se subordina. El presupuesto ya no es, como acontecía en la centuria pasada, un acto del Poder público más o menos alejado de la vida económica de la nación. El Presupuesto ha perdido su neutralidad. ¿Por qué? Sencillamente porque el crecimiento fabuloso de los gastos públicos originado por las guerras, por las reconstrucciones subsiguientes y por las exigencias del nivel medio de vida a que aspira la población de todos los países, obliga a redoblar la presión fiscal, y es obvio que esto sólo puede hacerse ajustando rigurosamente el sistema impositivo al desenvolvimiento de la vida económica. Por otra parte, se hace necesario prever las repercusiones fiscales que puedan producirse en los momentos de depresión económica. Pero hasta aquí, aunque parezca sorprendente, seguimos, como ha observado el profesor REUTER, dentro del marco del más puro liberalismo, o, a lo sumo, de un intervencionismo fragmentario y perturbador. Basta considerar que el examen de la evolución económica y la previsión

(2) *Principios de Finanzas Públicas*. Buenos Aires, 1948, pág. 9 y sigs.

(3) *Aspects psychologiques et économiques de la réforme fiscale française*. (Conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Políticos el día 24 de mayo de 1949.)

(4) *Fondements économiques et sociaux des principes budgétaires* (en R. S. L. F., 1949, pág. 406).

(5) *L'Etat et la prospérité sociales*, París, 1949.

cíclica en el ámbito financiero se conjugan a la perfección con el más escrupuloso respeto a las leyes que, *naturalmente*, según el credo liberal, gobiernan a la economía. Es necesario plegar los impuestos a las realidades económicas y ponerse al abrigo de sus fluctuaciones, porque —se pensaba— el instrumental financiero no es idóneo para influir en la estructura y en la dinámica de la economía, corrigiendo sus deformaciones e impulsando todo el mecanismo económico hacia objetivos previamente determinados. El cambio profundo, verdaderamente revolucionario, se produce cuando el Estado o sus gobernantes caen en la cuenta de que el Presupuesto puede dejar de ser un espejo de la vida económica para convertirse en el más formidable agente o instrumento de ella. Se dirá, tal vez, que las leyes clásicas de la Economía habían perdido su vigencia mucho tiempo antes de que los hombres rectores de la economía pública y los cultivadores de la ciencia financiera comprendieran en toda su magnitud la función económica del Presupuesto. Es, en efecto, indudable que esas leyes mal podían gobernar la economía a partir del momento en que, en un capitalismo de pequeñas unidades, conmocionado por la extensión de los monopolios privados, proyectó su influencia poderosa el Estado, convertido en gigantesco consumidor, banquero y productor. Pero la innovación capital a que nos referimos se produce cuando el Estado intenta canalizar y dirigir su influencia en la vida económica a través del Presupuesto, transformando el mecanismo financiero en un sistema de producción, de distribución y de consumo de toda la nación. En tal situación, el Estado se ve obligado a definir sus intenciones y a escoger una política económica que ha de conducir paralelamente a su política presupuestaria. Más exactamente: el aspecto presupuestario de la política económica general no es sólo un reflejo financiero de esa política, sino un instrumento que en ella influye y actúa de modo decisivo. Tan grave es todo esto, tan sobrecogedor y tan estimulante al propio tiempo, que el *Institut International de Finances Publiques* comprendió la necesidad de consagrar a este nuevo aspecto de la Hacienda Pública uno de sus Congresos anuales, y así lo hizo en el mes de septiembre de 1949, en Basilea, donde se congregaron especialistas de todos los países de Europa para deliberar sobre la significación del Presupuesto en el marco de la economía nacional (6).

3. Pero volvamos al hilo de nuestro razonamiento. El hecho, nos guste o nos desagrade, es que la actividad financiera del Estado ha perdido su tradicional fisonomía. El Presupuesto, ya lo hemos visto, se ha transformado en una pieza fundamental en la economía de la nación. En él, como ha acontecido siempre, se articula el mecanismo financiero

(6) *Le Budget dans le cadre de l'Economie Nationale. (Rapport general del Congreso, redactado por el Prof. Paul Reuter, de la Universidad de Aix-en-Provence.)*

de los servicios públicos. Pero en él encontramos también todo un programa de política económica. Por eso son raros ya los países en los que el presupuesto no va precedido o acompañado de otros documentos, explicativos o justificativos de la ordenación de gastos e ingresos, y, sobre todo, de la significación económica que a la política presupuestaria se le atribuye. Basten como ejemplos representativos de esta tendencia los tres Libros Blancos publicados en Inglaterra los años 1946, 1947 y 1948, destinados primordialmente a explicar al pueblo inglés los propósitos que animan al Gobierno en punto a la distribución de la renta nacional y a los gastos públicos; libros que fueron precedidos, en 1944, de una exposición completa de los puntos de vista gubernamentales sobre la política de empleo, inspirada en las doctrinas kaynesianas (7).

En Noruega, la Cámara decidió, en el otoño de 1947, que todos los años, al discutirse el Presupuesto ordinario o fiscal, se presente por el Gobierno un Presupuesto nacional o económico dividido en cinco cuentas: 1.^a, de la producción; 2.^a, de empresas; 3.^a, del Estado y de las colectividades; 4.^a, de los particulares; 5.^a, de los extranjeros. Es curioso destacar que en la cuenta de producción se engloban las ventas de los productos elaborados por las empresas, en tanto que en la cuenta de empresas propiamente dicha se comprende la compra de bienes de capitalización y el pago de salarios, de intereses y de subvenciones (8).

En Holanda, el Gobierno decidió al terminar la guerra, sin esperar la reunión del Parlamento, la constitución de una oficina central encargada de elaborar un Plan Económico anual, y una Ley de 24 de marzo de 1946 sancionó esta medida y dictó las pertinentes normas de aplicación. El *presupuesto económico*, elaborado cada año, reflejaba con tal fidelidad la política económica, que el Gobierno estimó necesario dar a aquél un carácter puramente confidencial. Medida de sabia prudencia y discreción, enjuiciada desde el ángulo de la política nacional, pero escasamente comprensible en unos momentos y en un área geográfica en los que con mayor vehemencia y entusiasmo que en parte alguna de Europa se hacían proyectos de unificación económica (9).

4. De cuanto acabo de exponer, se saca la impresión firme de que *el Presupuesto y el Plan económico van a marchar unidos* durante mucho tiempo en los países más prósperos de Europa. Y si esto es así, ¿qué será del impuesto? Aun cuando los Estados consigan nivelar la presión fiscal y el volumen de las prestaciones sociales, es evidente que la de-

(7) *Le Budget économique dans le Royaume-Uni*. (Comunicación de J. Dumontier al Congreso de Basilea.)

(8) *Le Budget économique en Norrège*. (Comunicación de J. Dumontier al Congreso de Basilea.)

(9) *Government Budget and Central Economic Plan*, por J. Tinbergen. En «Openbare Financien», v. IV, núm. 3.º, 1949, pág. 195.

terminación de la base del impuesto y el reparto del producto que con él se obtenga se efectuarán de modo distinto en cada país según las concepciones políticas imperantes. El impuesto sigue siendo el instrumento más importante de obtener los ingresos necesarios para atender los gastos públicos; pero, junto a esa misión, puramente financiera, su significación económico-social se acrecienta al considerar que con él se pretende también: 1.º Sustraer al torrente dinámico una parte de su capacidad adquisitiva. 2.º Aminorar un cierto tipo de rentas. 3.º Elevar o reducir el precio de determinados artículos. Todo ello, fundamentalmente, con la mirada puesta en ciertos objetivos económicos y sociales definidos en el Plan económico del Estado o en las declaraciones programáticas de política social (10).

La comprobación de cuanto acaba de decirse, en el plano de la realidad positiva, no ofrece grandes dificultades. Como hicimos antes con el presupuesto, consideraremos tan sólo algunos ejemplos extraídos de los sistemas impositivos vigentes en nuestros días. En materia de imposición directa sobre el capital y sobre los beneficios, el régimen fiscal inglés traduce a la perfección la obsesión igualitaria que domina en la política financiera anglosajona. En Gran Bretaña, como es sabido, las sociedades están sometidas al *income Tax* en iguales condiciones que las personas físicas: el beneficio social, tanto el que se distribuye como el que queda en reserva, sólo se somete una vez al impuesto. Sin embargo, tratándose de sociedades de capitales, los beneficios que excedan de 2.000 libras quedan gravados con un impuesto especial, el *Profits Tax*, cuyos tipos de gravámen son mucho más severos para los beneficios distribuidos que para los que quedan en reserva. Si pasamos al campo de la tributación indirecta, los ejemplos son aun más significativos. En la propia Inglaterra, los llamados *subsídios* constituyen, simplemente, una modalidad de impuesto indirecto enérgicamente dirigida a la consecución de un objetivo económico: la reducción del precio de ciertos bienes de consumo a cuya producción se destina el rendimiento de otros impuestos que gravan artículos distintos. En Francia, las subvenciones económicas se han producido por el mecanismo de la inflación. En España, han sido varios los resortes fiscales que se han puesto en movimiento para fomentar la constitución e incremento de reservas, para frenar la especulación bursátil o para canalizar el ahorro nacional hacia los fondos públicos.

(10) Sobre la transformación de los fines de la actividad financiera puede consultarse: MARCHAL (J.): *Nature et contenu de l'activité financière* (en R. S. L. F., junio 1946, pág. 161); DUVERGER (M.): *L'évolution de la notion de Finances publiques* (R. S. L. F., 1946, pág. 435); ANGELOPOULUS (A.): *Les nouveaux objectifs de la politique financière de l'État* (en R. S. L. F., 1948, pág. 411); COLM (G.): *The government budget and the Nation's Economic budget* (en «Openbare Financien», V. III, núm. 1948, pág. 1).

5. Después de lo expuesto se pensará, tal vez, que la dimensión extrafiscal del impuesto es un fenómeno conocido y registrado desde los orígenes de la ciencia financiera y que, en consecuencia, la transformación económico-social del presupuesto y del sistema impositivo no constituye ninguna novedad digna de atención. Este razonamiento es insostenible, en nuestra opinión. En primer término, porque, como hemos señalado antes, el Presupuesto no es ya sólo una consecuencia de la política económica, sino una de las facetas más importantes de ella. En segundo lugar, porque las aplicaciones extrafiscales del impuesto no constituyen, por suerte o por desgracia, un fenómeno esporádico, ocasional, minúsculo, sino la expresión constante y consciente de los nuevos criterios que imperan en el manejo de la Hacienda pública. No hemos de examinar ahora las ventajas o inconvenientes de estas orientaciones. La envergadura del fenómeno impide que se inicie siquiera cualquier comentario crítico sobre el mismo en el corto espacio de esta comunicación. Lo aceptamos tal como se nos ofrece para considerar, desde la perspectiva que él nos brinda, el problema de la unidad de Europa. Porque ahora es cuando realmente estamos en condiciones de justificar la opinión que formulábamos al comienzo de estas páginas sobre la ineficacia de la unión fiscal como método o instrumento de aglutinación política. Ese método ha producido algunos resultados fecundos cuando el instrumental financiero carecía de una significación económica o social de envergadura. Pero en la época contemporánea, ya lo hemos visto, acontece todo lo contrario: el presupuesto y el impuesto se han convertido en instrumentos poderosos de la política económico-social dirigida, con signo nacionalista, por los distintos Estados. Así se desvela el secreto de la oculta y pertinaz resistencia a todo intento de unificación fiscal que se observa en nuestros días, y se explica también nuestra creencia de que la unidad política de Europa o, al menos, la creación de una autoridad política supra nacional haya de preceder a la coordinación económica y fiscal que se desea. Porque lo que no podrá nunca conseguirse es que en el seno de cada colectividad se sacrifiquen sus intereses egoístas en aras de la prosperidad o del equilibrio económico de todo un continente, si los pueblos que lo forman no están antes entrañablemente unidos por el vínculo que engendra la realización de un quehacer común. Y ese quehacer —no lo dudemos— ha de estar impulsado y dirigido por anhelos espirituales: religiosos, éticos, políticos. Si los pueblos de Europa no llegan a imaginar y a querer un nuevo estilo de convivencia, las economías públicas y privadas se nos mostrarán, como hasta ahora, en conflicto permanente, o, lo que es aún más desorientador, sometidas a planes o programas inspirados en designios políticos incompatibles con la unidad a que esos programas hipócritamente se destinan. Por eso termino, señores, recordando a ustedes la opinión

que expresaba al comenzar mi lectura, y que, enunciada esquemáticamente, como tesis, someto a discusión en este Seminario. Es esta: *la coordinación económica y financiera ha de ser simple consecuencia de una nueva forma de vida colectiva en Europa.*

F. SAINZ DE BUJANDA

Profesor Adjunto de la Universidad Central.

Oficial Letrado de las Cortes.