

Capítulo I : Nociones Básicas	33
1. Las finanzas y el derecho financiero	33
2. Actividad financiera del Estado	42
3. El rol del Estado	43
4. Recursos del Estado	46
4.1 Ingresos tributarios	46
4.2 Ingresos por empréstitos o ingresos del crédito público	48
4.2.1 Crédito interno	49
4.2.2 Crédito externo	51
4.2.3 Garantías	51
4.3 Ingresos por explotación del patrimonio	52
5. Gastos públicos	53

CAPÍTULO I

NOCIONES BÁSICAS

1. Las finanzas y el derecho financiero

Partiendo del término coloquial “finanzas”, indaguemos qué significa. Según el “Diccionario de la Lengua Española” editado por la Real Academia, la palabra “finanzas” tiene dos usos: 1) caudales, bienes y 2) Hacienda pública. De igual modo, el mismo diccionario desarrolla el adjetivo “financiero”. Esta palabra proviene del francés *financier*, *finances*, como “lo perteneciente o relativo a la hacienda pública, a las cuestiones bancarias y bursátiles o a los grandes negocios mercantiles”.

El “Diccionario Ideológico de la Lengua Española” de Casares⁽⁷⁾ coincide con los significados del sustantivo finanzas. Sin embargo, el término “financiero” tiene uno más: “Hombre entendido en asuntos de hacienda pública o de banca”.

Podemos entonces, resumir las connotaciones de la palabra finanzas en lo siguiente: Negocios privados y hacienda pública, es decir, el ámbito privado y el ámbito público. Este es el sentido coloquial y corriente. Pero, ¿en qué sentido se emplea en el mundo jurídico? He aquí lo que nos interesa. Para

⁷ “Diccionario Ideológico de la Lengua Española” Julio Casares. Editorial Gustavo Gili S.A. Barcelona 1979

ello, repasemos cómo es utilizada por los estudiosos del tema.

Para Héctor B. Villegas⁽⁸⁾ *“las finanzas en su concepción actual, tienen por objeto examinar cómo el Estado y demás entes públicos obtienen ingresos y cómo se efectúan concretamente sus gastos”*.⁽⁹⁾ El profesor Grizzioti, de la escuela de Pavía, dice que finanzas proviene del latín *financia*, que se refiere a los medios necesarios para los gastos públicos y la consecución de los fines del Estado.⁽¹⁰⁾

Por otro lado, el “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual” de Cabanellas,⁽¹¹⁾ indica que finanzas es un galicismo que se refería a la Hacienda pública, hacienda real, tesoro público, etc. pero que desde 1970, se admitió por la Academia como lo referido a caudales, bienes y hacienda pública. De igual forma, define el término financiero como *“lo concerniente a la Hacienda pública, a las operaciones bursátiles, al tráfico bancario y a los grandes negocios industriales o mercantiles”*.

Aceptando que jurídicamente el término finanzas, se refiere a los ingresos y gastos del Estado,⁽¹²⁾ así como lo relacionado con la actividad mercantil, ¿son las finanzas públicas o privadas, o, ambas, objeto de estudio del derecho financiero?. Visto de otro modo, preguntémosnos, ¿qué estudia entonces

⁸ Héctor B. Villegas “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario” Ediciones Depalma Buenos Aires, 1972 p. 1.

⁹ Villegas cita la evolución del término finanzas *“Para Wilhelm Gerloff (Fundamentos de la ciencia financiera, en Tratado de finanzas de Gerloff-Neumark T. I p. 16 Ed. El Ateneo, Buenos Aires 1961) en la evolución del término finanzas designaba primeramente una decisión judicial, después una multa fijada en juicio, y finalmente los pagos y prestaciones en general. En un segundo período (S. XIX) se consideró que negocios financieros los monetarios y bursátiles, aunque al mismo tiempo la palabra “finanz” tuvo la denigrante significación de intriga, engaño y usura. En un tercer período, primero en Francia y luego en otros países, se circunscribió la significación de la palabra “finanzas” empleándola únicamente con respecto a los recursos y a los gastos del Estado y las comunas”*

¹⁰ Villegas, op. cit. p. 2

¹¹ Cabanellas, Guillermo, “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual” Tomo IV, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 15 edición, 1981, p. 74.

¹² Los españoles prefieren el término hacienda pública al de finanzas. Los anglosajones por su parte, prefieren añadir a finanzas la palabra “privadas” o “públicas”, siendo la primera lo relacionado a negocios monetarios, cambiarios o bancarios. De igual forma utilizan el término tesoro para referirse a las finanzas públicas.

el derecho financiero? Es reconocida la importancia que tuvo Myrbach Rheinfeld,⁽¹³⁾ allá por 1910, al abordar esta cuestión, sosteniendo que debe entenderse por Derecho Financiero lo referido a *“las normas del derecho público positivo que tienen por objeto la reglamentación de las finanzas de las colectividades públicas”*.

El conocido jurista Pugliese⁽¹⁴⁾ añadió en 1937 *“...disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que regulan la recaudación, gestión y erogación de los medios económicos pertenecientes al Estado y a las demás entidades públicas, para el desarrollo de su actividad, y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los ciudadanos y el Estado y entre los ciudadanos mismos, derivados de la aplicación de tales normas”*.

Más recientemente, el profesor español Sainz de Bujanda⁽¹⁵⁾ definió al derecho financiero en los siguientes términos: *“rama del derecho público interno que organiza los recursos constitutivos de la Hacienda del Estado y de las restantes entidades públicas, territoriales e institucionales y regula los procedimientos de percepción de los ingresos y de ordenación de los gastos y pagos que tales sujetos destinan al cumplimiento de sus fines”*.

Nos encontramos, pues, dentro del derecho público y frente a la hacienda pública.⁽¹⁶⁾ Por eso es impropio suponer que esta rama del derecho se

¹³ Myrbach Rheinfeld “Précis de droit financier” traducción al francés. Giard et Brière, París 1910, p. 16, citado por Giuliani Fonrouge, Carlos, “Derecho financiero”, Ediciones Depalma Bs. Aires 1993, p. 27

¹⁴ Pugliese “Istituzioni di diritto finanziario, Diritto tributario”, Cedam, Padova, 1937 p. 8, tomado de Giuliani Fonrouge, op. cit. p. 28

¹⁵ Sainz de Bujanda, Fernando, “Lecciones de Derecho Financiero”, Universidad Complutense de Madrid, Madrid 1993, página 1.

¹⁶ Merece reconocerse el trabajo de Manuel Belaunde Guinassi “Prontuario de la legislación financiera en el Perú” al definir el derecho financiero *“como la rama del derecho público que estudia en forma orgánica y sistemática el conjunto de normas que regulan el fenómeno de acotación, recaudación, gestión y erogación de los medios necesarios para el desarrollo de la actividad del Estado, y el de las relaciones jurídicas entre el Estado y los ciudadanos, en relación a la aplicación de esas normas.”* Añade sobre el derecho tributario *“que para algunos tratadistas es autónomo”* diciendo que *“constituye parte fundamental del Derecho Financiero”*. Ver revista “Derecho”, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Número 8. 1948. Sin embargo, más tarde en su obra

ocupa de las sociedades mercantiles, negocios bursátiles u otros aspectos de la vida económica-financiera privada.

Siguiendo en este derrotero, es menester saber si el Derecho Financiero estudia una parte de la realidad delimitada dentro de la vida de los Estados, es decir, si goza de autonomía científica o no. Este tema, aparentemente de importancia sólo académica, merece la mayor de las atenciones por una cuestión fundamental: Si tiene autonomía emplearemos métodos propios de esta rama, si no la tiene, buscaremos las respuestas en el derecho administrativo, derecho constitucional o en alguna otra rama del derecho público o privado.

Sobre este problema, se reconoce que existen tres posiciones. La primera sostiene que el derecho financiero no tiene autonomía. Según estos autores, agrupados en la llamada escuela administrativista clásica, el derecho financiero es una parte, un capítulo especializado del derecho administrativo.⁽¹⁷⁾

Una segunda posición⁽¹⁸⁾ coincide con negar autonomía al derecho financiero, pero admite cierta independencia del derecho tributario. Así, Gianinni⁽¹⁹⁾ sostiene que el derecho financiero *"no constituye un sistema orgánico de relaciones homogéneas, sino un conjunto de relaciones de diversa naturaleza, que tienen en común ser referencia material a la múltiple actividad que el estado desarrolla en el campo financiero(...) solamente aquella parte del Derecho Financiero que se refiere a las normas que*

"Instituciones del derecho tributario", Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima 1967, sostendría la plena autonomía del Derecho Tributario. Ver capítulo I, en especial páginas 30-32.

¹⁷ Ver conocida obra de Otto Mayer "Derecho administrativo alemán". Por otro lado, más recientemente que Mayer, el conocido administrativista argentino Agustín Gordillo en su "Teoría General del Derecho Administrativo" no se ocupa de la actividad financiera del Estado. Asimismo, D'Amelio (L' autonomia del diritto -in particolare del diritto finanziario- nell'unità del diritto) en estudios realizados sobre la actividad tributaria en Grecia y Roma, sostiene que el derecho financiero precedió en mucho al administrativo (Ver Giuliani Fonrouge, op. cit. p. 64).

¹⁸ Destacan Trotabas ("Précis de science et législation financière" Paris 1951); Gény ("Le particularisme du droit fiscal" en Riv. Trim. Droit Civil, 1931), Pérez de Ayala ("Derecho Tributario" Madrid 1968). De la Garza en México, Valdez Costa en Uruguay y entre nosotros Pedro Flores Polo "Derecho financiero y tributario peruano" Ed. Justo Valenzuela E.I.R.L. Lima 1986 p. 124.

¹⁹ Tomado de Sainz de Bujanda, "Lecciones de Derecho Financiero", Madrid 1993, p. 5

regulan la imposición y recaudación de los tributos presenta una homogeneidad(...) en torno a la relación jurídica tributaria(...) sólo puede hablarse de autonomía del derecho tributario”.

La tercera posición sostiene la autonomía del Derecho Financiero por lo siguiente: Estudia un ámbito de la realidad social, tiene normas propias y relaciones homogéneas y principios generales propios.⁽²⁰⁾

Comencemos por analizar su ámbito en la realidad social: su objeto de estudio y los límites entre los que se desenvuelve el derecho financiero.

El Estado, como cualquier grupo social, busca satisfacer sus necesidades con los escasos recursos con que cuenta. Pero a diferencia de grupos privados, los medios y los fines del Estado son fundamentalmente distintos. Como sujeto político que es, busca satisfacer necesidades públicas, sea para cubrir necesidades elementales de defensa, seguridad interior, justicia y diplomacia, sea para ocuparse de necesidades generales como salud, comunicaciones o educación. Pero el Estado lo hace, usualmente, imponiendo su voluntad con coacción, aunque dentro de un marco jurídico. Así, el Estado actúa para obtener ingresos por explotación de su patrimonio, por el ejercicio de actividades mercantiles, por endeudamiento interno y externo o por su *imperium* a través de la tributación.

Estos ingresos serán, posteriormente empleados, en la satisfacción de las necesidades que debe atender y que exigen los ciudadanos. De acuerdo a su grado de intervención en la economía, en la actividad privada o en la esfera del individuo, bajo pretexto de buscar el bien común, los Estados adquieren una fisonomía comunista, socialista o liberal. Pero lo que nos interesa aquí es, que para satisfacer estas necesidades, el Estado debe procurarse los ingresos necesarios, administrarlos, para finalmente emplear con la máxima eficiencia los –por lo general- escasos recursos. Todo lo descrito es conocido como la actividad financiera del Estado, y es esta manifestación del Estado la que

²⁰ Sainz de Bujanda dice que, en la actualidad, se considera unánimemente al Derecho Financiero con autonomía y como una rama del derecho público. Sainz de Bujanda op. cit. p. 4. En igual sentido, Álvaro Rodríguez Bereijo, “Introducción al estudio del derecho financiero” Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1976, p. 121 y siguientes. De la misma corriente es el argentino Carlos Giuliani Fonrouge, entre otros.

precisamente pretende estudiar el Derecho Financiero.

Dentro de la clásica concepción de la división de funciones u órganos del Estado, corresponde a la Administración ser el actor, el que ejercita diariamente la actividad financiera. Por eso, no debe sorprendernos que se quiera encuadrar al derecho financiero como parte del derecho administrativo. Sin embargo, existen sustanciales diferencias.⁽²¹⁾

En primer lugar, el derecho financiero se ocupa de la actividad financiera del Estado, que tal como dijimos líneas arriba, es distinta de una actividad administrativa. Lo primero supone principalmente el obtener ingresos y efectuar gastos. Pero, ¿para qué? para satisfacer necesidades públicas. En otras palabras, para que funcione la Administración, para atender los servicios de salud o educación, construcción de carreteras, el pago de obligaciones del Estado, la seguridad nacional, el pago de misiones diplomáticas, etc. Es entonces, el medio no el fin. El derecho financiero tiene, fundamentalmente, un carácter instrumental.

En segundo lugar, se diferencia del derecho administrativo por los medios utilizados: bienes de intercambio, **dinero**. Finalmente, un tercer elemento que diferencia la actividad financiera de la administrativa, el fin que la primera persigue: procurar recursos al Estado y emplearlos eficientemente.

Lo dicho, no debe ni puede llevarnos a pensar en una total separación. El derecho administrativo y el derecho financiero tienen una relación muy estrecha y el derecho es una unidad, dentro de la cual no podemos hablar de independencia absoluta.

Toca entonces analizar, si podemos encontrar las normas que genera esta actividad financiera. El derecho financiero tiene normas propias, y hasta particulares, respecto del resto del ordenamiento. Tenemos normas permanentes como son las referidas a los tributos. Tenemos también las de vigencia determinada, como la ley de presupuesto o la de financiamiento. Incluso el trámite presupuestal está detallado a nivel constitucional, legal y reglamentario de la cámara legislativa. Goza además, de una comisión al interior del

²¹ Ver Álvaro Rodríguez Bereijo op. cit. p. 47 y siguientes.

Congreso, dedicada exclusivamente al estudio del proyecto del presupuesto y la cuenta general. Los tributos de periodicidad anual entran en vigencia el año calendario siguiente. El código tributario es una muestra de la codificación del derecho financiero. La ley de presupuesto se aprueba todos los años,⁽²²⁾ vía ley o decreto legislativo, dentro del marco constitucional. Fuera de él, por decreto ley e incluso se llegó a aprobar por decreto supremo.⁽²³⁾ En el Perú tenemos leyes orgánicas del presupuesto desde 1874⁽²⁴⁾ y en algunos países, no pueden recaudar tributos sin haber aprobado la ley anual de presupuesto. En fin, ordenamiento propio, existe.

Con un ámbito delimitado de la realidad, como objeto de estudio, y con normas propias, falta determinar la existencia de principios. Los principios generales están presentes en esta rama del derecho, muchos de los cuales lo son a nivel constitucional. El más importante es el principio de legalidad. Originalmente uno, se bifurcó en el derecho tributario y el derecho presupuestal. El consentimiento de los ciudadanos, a través de sus representantes, para imponer cargas tributarias, así como para tener conocimiento del destino y uso de estos ingresos a través del gasto público, es una conquista histórica de los pueblos. Tan importante resulta, que es exacta aquella expresión: *“Sin ley no hay actividad financiera”*.

Pero hay algunos otros principios que podemos enumerar: la anualidad de la ley de presupuesto, la unidad presupuestal, no confiscatoriedad e igualdad frente a la ley tributaria, la exclusividad de la ley de presupuesto, el conocidísimo principio del equilibrio de las finanzas públicas, entre otros.

Entonces, si encontramos normas propias que dan orden al derecho financiero, principios generales que le dan coherencia y un ámbito delimitado de la realidad social que es su objeto de estudio, estamos frente a lo que académicamente se denomina autonomía. En palabras de Benvenuto Grizzioti *“el Derecho financiero cierra la serie de estudios de Derecho público,*

²² La primera ley de presupuesto es de 1848. Después de la guerra con Chile hemos tenido, prácticamente sin interrupción, leyes de presupuesto sea anual, bianual o por prórrogas.

²³ Decreto del Poder Ejecutivo N° 1 del 01 de enero de 1948, dado durante la época de Bustamante y Rivero. Ver capítulo II.

²⁴ Ley de 1874, 1893, 1922, 1962, 1963, 1992, 1993 y 1996 (Ley N° 26703) además de muchas normas modificatorias y complementarias.

iniciada con el Derecho constitucional, que indaga la forma de ser del Estado, proseguida con el Derecho Administrativo, que examina las manifestaciones de su actividad para la consecución de sus fines, y completada con la investigación de los medios necesarios a esta actividad del Estado”.⁽²⁵⁾

Definido esto, es necesario conocer qué contiene el Derecho Financiero, es decir, cómo se divide metodológicamente para estudiar las manifestaciones de la actividad financiera del Estado. Las ramas del Derecho Financiero, consideradas por la doctrina son: Derecho Tributario, Derecho Patrimonial Público (servicios públicos y empresas estatales), Derecho del Crédito Público (llamado también derecho monetario)⁽²⁶⁾ y Derecho Presupuestario.

El más conocido y estudiado es, sin lugar a dudas, el Derecho Tributario. Para algunos, sea por convencimiento o desconocimiento, el derecho tributario constituía una rama autónoma dentro del Derecho Público. Hoy, la doctrina más autorizada no lo considera así. Los recursos tributarios desde la antigüedad constituyeron fuente importante del tesoro público. Recurso que, al convertirse en ingreso del erario, afectó las economías privadas, detrayendo parte de sus rentas. Esta prestación pecuniaria coactiva, tiene tal impacto en el bolsillo del ciudadano, que ha generado, sin lugar a dudas, un cuerpo de normas homogéneas que destacan por encima de las otras ramas.

Siguiendo con las ramas del Derecho Financiero, existen otras dos formas por las que el Estado obtiene ingresos, a la sazón, el crédito público y la explotación del patrimonio del Estado. Así, el Derecho del Crédito Público se encarga justamente de esta forma de ingresos. Esporádico y despreciado en la Antigüedad y en la Edad Media, se convirtió en importante recurso del Estado moderno. El crédito interno está sujeto a imposición, convencimiento o confianza de los ciudadanos en su gobierno. El crédito externo, sujeto a relaciones y coyunturas internacionales, es en la actualidad un problema por solucionar. Ambas modalidades tienen expresión en leyes de autorización.

²⁵ Grizzioti, Benvenuto, “ Principios de política, derecho y ciencia de la hacienda”, 1era edición, Editorial Reus S.A., Madrid, 1935, p. 11.

²⁶ Las sanciones pecuniarias, la circulación fiduciaria y la acuñación de moneda son actividades actualmente discutibles como parte de estudio por el Derecho Financiero.

El Derecho Patrimonial Público se ocupa de los bienes de dominio privado del Estado. El empleo de bienes no afectos al uso público o las actividades mercantiles, bajo dominio del Estado, son su materia de estudio.

Finalmente, el Derecho Presupuestario.⁽²⁷⁾ Los gastos públicos, su elaboración (programación), aprobación, ejecución y control son materia de esta rama. Es el regreso a la economía nacional, del dinero previamente detraído, para emplearlo en determinados fines. Es dinero, en tales volúmenes, que pueden influir significativamente en la economía de un país. El déficit, las cuotas para determinados sectores, el debate parlamentario en torno a la ley de presupuesto,⁽²⁸⁾ el destino de los dineros públicos son temas siempre en debate. Así, de acuerdo a Sainz de Bujanda, el Derecho Presupuestario se ocupa de la gestión, empleo, contabilidad y régimen jurídico de los gastos públicos, el régimen jurídico del Tesoro Público y la institución presupuestaria.

Podemos concluir que el Derecho Financiero tiene como objeto de estudio, la actividad financiera del Estado, y que, no se ocupa de la actividad bursátil, los bancos o los negocios privados en general. A mayor abundamiento, el Derecho Financiero tiene normas y principios propios, como hemos visto.

Por lo anterior, sostenemos que estamos frente a una rama autónoma del Derecho Público y que, por tanto, no está contenido por el Derecho Administrativo, aunque guarda estrecha relación con éste y con el Derecho Constitucional. Y, finalmente, que el Derecho Financiero contiene el Derecho Tributario, el Derecho Patrimonial Público, el Derecho del Crédito Público y el Derecho Presupuestal.⁽²⁹⁾

²⁷ Merece destacarse el trabajo, pionero entre nosotros, de Juan Lino Castillo "Derecho presupuestario en el Perú", Ed. PTCM, Lima 1950.

²⁸ Los debates sobre la naturaleza formal o material de la ley de presupuesto, superados por la doctrina, han ocasionado más de un problema constitucional y de abierto enfrentamiento entre congreso y ejecutivo.

²⁹ Algunos autores están planteando, como una rama del Derecho Presupuestario, el Derecho de los Gastos Públicos. Así también, otros autores hablan del Derecho de la Contabilidad Pública como instrumento auxiliar y subordinado del Derecho Presupuestario. Ver Martínez Lago, Miguel Ángel, "Manual de Derecho Presupuestario", Editorial Colex, Madrid 1992.

2. Actividad financiera del Estado

Por lo dicho líneas arriba, el vocablo finanzas o hacienda, en su evolución, está asociado con los negocios y la actividad económica que desempeña el Estado para lograr determinados fines u objetivos. Esta actividad del Estado se denomina la actividad financiera del Estado.

Para el maestro argentino Giuliani Fonrouge,⁽³⁰⁾ constituyen manifestaciones fundamentales de la actividad financiera del Estado, los ingresos, los gastos y la conservación de los bienes o gestión de los dineros públicos. Según Héctor Villegas⁽³¹⁾ cuando el Estado efectúa gastos públicos, como cuando por distintos procedimientos obtiene ingresos públicos provenientes de sus recursos, desarrolla un tipo especial de actividad que se denomina "actividad financiera". Giannini⁽³²⁾ en su oportunidad consideraba que para administrar el patrimonio, para determinar y recaudar los tributos, para conservar, destinar e invertir las sumas ingresadas, el Estado cumple una serie de actos cuyo conjunto constituye la actividad financiera.

Señalamos entonces, que la actividad financiera o la hacienda pública es ejercida por el Estado,⁽³³⁾ que en cuanto a tal, responde a decisiones políticas, que tienen un contenido económico muy importante⁽³⁴⁾ y que implica, básicamente, manifestarse recaudando ingresos, administrar un patrimonio y en efectuar gastos.⁽³⁵⁾

³⁰ Giuliani Fonrouge, Carlos M., "Derecho financiero" Tomo I página 4, Ediciones Porrúa, Buenos Aires 1993.

³¹ Villegas, Héctor, op. cit. página 6.

³² Giannini, A.D., "Elementi di diritto finanziario" p.3 citado en Villegas, Héctor op. cit. p.17

³³ Lo que se denomina "*presença constante de uma pessoa juridica de direito publico*" Ribeiro Bastos, Celso, "Curso de Direito Financiero e Direito Tributário" Editora Saraiva, Sao Paulo, 1994, p. 5

³⁴ "*Atividade de conteúdo econômico y conteúdo monetário*", Ribeiro, op. cit. p. 6 y 7.

³⁵ "*A instrumentalidade da atividade financeira*" Ribeiro, op. cit. p. 7.

3. El rol del Estado

Esta actividad financiera es desarrollada por el Estado, y por lo tanto responde a la concepción y al rol que le asignemos dentro de la vida de la nación. En este sentido, el papel que ha cumplido éste, no fue siempre el mismo.

La hacienda clásica, como señala Duverger,⁽³⁶⁾ tenía como objeto suministrar al Estado los recursos necesarios para cubrir los gastos ocasionados por las funciones de administración que le estaban encomendadas (policía, justicia, ejército y diplomacia). Los gastos eran repartidos entre todos sus ciudadanos y la carga que cada uno debía soportar se conocía como carga pública. Esto era el Estado gendarme.⁽³⁷⁾

Giuliani Fonrouge⁽³⁸⁾ desarrolla aún más este punto. Comentando sobre este tipo de Estado indica que *"corresponde al período que puede extenderse hasta la primera guerra mundial, dominado por la influencia de la escuela liberal inglesa, que cree en la superioridad de la iniciativa privada y reduce la acción del estado al cumplimiento de las funciones más esenciales (defensa, educación, justicia). Según esta concepción, las finanzas deben limitarse a cubrir los gastos públicos y a distribuir las cargas consiguientes en forma equitativa entre los habitantes del país, difundándose las siguientes recomendaciones como principios de las "buenas finanzas" a) limitación extrema de los gastos públicos; el estado debe gastar lo menos posible; b) mística del equilibrio presupuestal anual; c) los impuestos son gastos improductivos desde el punto de vista económico y deben causar la menor incomodidad a los contribuyentes, ni alterar los precios; condenación de la inquisición fiscal y de la violación de los secretos patrimoniales; d) el empréstito es un recurso extraordinario, limitado a urgencias extraordinarias; e) condena la inflación monetaria"*.

³⁶ Duverger, Maurice, "Hacienda pública", Bosch Casa Editorial S.A., Barcelona 1980 p. 1. Es importante recordar que la obra de Duverger ha sido traducida en España, para lo cual el traductor ha usado el término hacienda y no finanzas, como lo era en el original francés. Ambos términos en este trabajo serán empleados como sinónimos.

³⁷ Ahumada, Guillermo, "Tratado de las finanzas públicas" Edit. Plus Ultra, Buenos Aires 1969 Tomo I, p.11

³⁸ Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p. 17

En palabras de Duverger, era el Estado que consume y no produce nada; absorbe y no devuelve. La ciencia de las finanzas clásicas entonces, se limitaba a procurar lo necesario para el normal desenvolvimiento de la administración pública, era el "*laissez faire, laissez passer*". A este Estado "liberal", le sucedió el Estado providencia o Estado de bienestar (Welfare State), encargado de asegurar el bienestar de todos sus ciudadanos.⁽³⁹⁾ Así, la actividad financiera del Estado se fue extendiendo, entre otros motivos, por la necesidad de cubrir gastos bélicos.

En efecto, con la Segunda Guerra Mundial se nota claramente que el Estado comienza a intervenir progresivamente en la vida económica de la nación, en muchas oportunidades, abiertamente en contra de lo que recomendaban los hacendistas clásicos. Ya el Estado había iniciado su camino en esta dirección (durante el período de entreguerras) con lo que se ha llamado el intervencionismo. En esta etapa se acentuaron las imposiciones extrafiscales, aumentaron extraordinariamente las erogaciones ordinarias por el incremento de los gastos de tipo social y se debilitan los esquemas del Estado liberal. El fin de la Segunda Guerra Mundial, coincide con el surgimiento de un nuevo tipo de Estado con contenido social.

Los conceptos dirigismo y planificación cobran especial importancia. El Estado debe satisfacer otras necesidades además del orden y seguridad interior y exterior. Necesidades de salud, seguro, asistencia social, educación, correos, telecomunicaciones, transportes, energía, etc. demandan una atención inmediata.

La planificación se manifiesta en la política general del Estado, la que según los conceptos políticos imperantes en cada sociedad pueden clasificarse, siguiendo a Giuliani Fonrouge⁽⁴⁰⁾ en:

1. Planificación Totalitaria: Todos los medios materiales y humanos están a disposición del Estado, como ha sucedido en la desaparecida URSS, los países que fueron conocidos como Europa del Este y Cuba.

³⁹ Duverger, Maurice, op. cit. p. 2 y 3

⁴⁰ Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p.19

2. La Planificación Liberal: Aquélla en la que no hay coordinación de los agentes económicos, sino más bien, el Estado se ocupa de la elaboración de ciertas directivas políticas. Un ejemplo de este modelo son los Estados Unidos de América.
3. La Planificación Democrática: Que busca coordinar todos los elementos financieros y económicos de la nación sin llegar a la rigidez del sistema totalitario. La Gran Bretaña y Noruega se orientan en esta dirección.

Por lo anterior, podemos visualizar la evolución de un Estado que buscaba la satisfacción de necesidades básicas, casi de supervivencia, a uno que ha tenido en los últimos tiempos un papel protagónico en la vida de la nación. Cada país, con un diferente grado de intervención, cuenta con un Estado que participa activamente en el proceso económico.

Esto indudablemente ha trastocado un serie de conceptos de la hacienda clásica. Se abandona la mística del equilibrio presupuestal, porque se demostró, sobre todo en períodos excepcionales como la Segunda Guerra Mundial, que más importante que el equilibrio presupuestario o contable, es el equilibrio económico. El gasto público es visto como una herramienta de política fiscal; ya no es sólo un medio de atender necesidades y servicios públicos. El impuesto tiene también finalidades extrafiscales, en este sentido, puede actuar como elemento regulador y redistribuidor de la renta. El crédito público no es considerado como un recurso extraordinario, por el contrario se convierte en un recurso normal.⁽⁴¹⁾

Entonces, el impuesto, el gasto público y el crédito público son instrumentos individuales que utiliza el Estado a través de su política fiscal para intervenir, en mayor o menor grado -asignando recursos- en busca de obtener el bienestar de sus ciudadanos⁽⁴²⁾ y esa política fiscal se traduce finalmente en el presupuesto. No olvidemos que *o Estado não deixa de ser uma grande associação*,⁽⁴³⁾ la que más bienes adquiere, la que contrata más personal y más dinero administra que cualquiera otra de la nación.

⁴¹ Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p.20

⁴² De Juano, Manuel, "Curso de finanzas y derecho tributario" Tomo III p. 38

⁴³ En palabras de Ribeiro.

4. Recursos del Estado

En rigor, la palabra "recurso" debe emplearse para toda suma devengada, a diferencia del término "ingreso", que se refiere a las sumas de dinero que efectivamente han ingresado a la tesorería. En otras palabras, establecido un determinado recurso, el estado tendrá "derecho" al cobro de cantidades que se materializan en ingresos.⁽⁴⁴⁾ Para los fines de este trabajo, dichos términos se utilizarán indistintamente para referirnos a los medios que se procura el Estado para ejercer su actividad financiera.

Los recursos del Estado los hemos clasificado en ingresos tributarios, ingresos por empréstito e ingresos por explotación del patrimonio. Por supuesto, los autores especialistas en esta materia han ensayado muchas clasificaciones para los recursos públicos, pero consideramos que la metodología empleada se ajusta a los objetivos de este trabajo. Dejamos exprofesamente de lado los recursos obtenidos por la guerra y la conquista, que en la actualidad han perdido importancia como medio de acrecentar la riqueza de un Estado y que, por cierto, son inaceptables.

Antes de tratar los diferentes medios con que el Estado obtiene sus ingresos, definimos los recursos públicos en los términos del profesor uruguayo Ramón Valdés Costa;⁽⁴⁵⁾ *"son entradas de dinero a la tesorería del Estado, cualquiera que sea su naturaleza económica o jurídica"*.

Vale la pena aclarar que las manipulaciones monetarias que efectúa el Estado, como son regular las tasas de interés o las tasas de redescuento, no son medios para procurarse ingresos sino una forma de intervenir y regular la vida económica del país.⁽⁴⁶⁾

4.1 Ingresos tributarios

Es creencia común que el Estado primero gasta, es decir, que sus ingresos son calculados en función a sus egresos, sin embargo esto no es

⁴⁴ Sainz de Bujanda, Fernando, "Lecciones de derecho financiero" p. 3.

⁴⁵ En Villegas, Héctor, op. cit. p. 41

⁴⁶ Duverger, Maurice, op. cit. p. 184

necesariamente cierto⁽⁴⁷⁾ como veremos al tratar sobre el equilibrio presupuestal. Por otro lado, hoy está demostrado que una excesiva carga impositiva lleva al individuo a la larga o a la corta, a evadir impuestos o en el mejor de los casos, a ver la forma de eludirlos. Así, la carga que soporta el ciudadano no puede ser completamente elástica y, por tanto, los ingresos obtenidos de la tributación tienen sus límites.

El Estado moderno obtiene sus ingresos de múltiples fuentes. Los tributos que exige a sus súbditos en virtud del *ius imperium* son de los más significativos, cuantitativamente hablando que, junto con el crédito público, son los más seguros e importantes. Duverger⁽⁴⁸⁾ nos recuerda que "*los medios por los que el estado consigue dinero son muy diversos: rentas de su patrimonio y de sus servicios, impuestos, tasa, parafiscalidad, empréstito, operaciones de tesorería, son los principales*".

Los impuestos y los tributos en general, tienen un origen muy antiguo, aunque no tenían la importancia que tienen en la actualidad.

Durante la época de los Ptolomeos, en el antiguo Egipto, existía una suerte de gravámenes sobre los consumos y los réditos. Por otro lado, en la Grecia de Pericles, se conocía una especie de impuesto progresivo sobre la renta y en la Roma del emperador Augusto, existía una suerte de tributos como la *vicésima hereditatum*. Durante la Edad Media, como el patrimonio del Estado estaba confundido con el del soberano o el de los duques, condes, barones y obispos, los tributos perdieron importancia y fue justamente la explotación de este patrimonio particular, de estos individuos, lo que generaba las rentas más apreciables. Sin embargo existían las regalías, que eran una contribución que los señores feudales pagaban al Rey por alguna concesión.⁽⁴⁹⁾ Igualmente, el Rey exigía impuestos personales, impuestos sobre la tierra o impuestos sobre el consumo de algunos productos (sal, granos, carnes, té, café, etc.). El impuesto era considerado además como un signo de servidumbre.⁽⁵⁰⁾

⁴⁷ Duverger, Maurice, op. cit. p. 25

⁴⁸ Duverger, Maurice, op. cit. p.77

⁴⁹ Villegas, Héctor, op. cit. página 43.

⁵⁰ Ahumada, Guillermo, op. cit. p. 48

De los tributos, el impuesto es sin lugar a dudas el más importante. Jéze⁽⁵¹⁾ define al impuesto como *"una prestación pecuniaria, obtenida de los particulares autoritariamente, a título definitivo, sin contrapartida y para la cobertura de cargas públicas"*. El tributo permite al Estado intervenir en la vida económica y social de un país. A través de la imposición, el gobierno sustrae dinero de los particulares, que de otra forma sería destinado al consumo o al ahorro, y decide destinarlo a otro fin. No en vano la imposición se dirige contra los ingresos, el consumo o la riqueza (predios, herencias, donaciones, etc.). Por medio de los llamados impuestos indirectos, se puede intervenir en la cadena de comercialización, distribución o producción dependiendo de la fase que se grave. Esta cadena podrá, por ejemplo, alargarse o acortarse por la intervención de más o menos agentes económicos. De igual modo, una excesiva imposición puede sugerir una actividad que el Estado no desea promover. Por el contrario, un régimen de exoneraciones responde usualmente a la promoción de determinado sector de la economía. La imposición también es utilizada como dijimos, para absorber fondos destinados al consumo. El retiro de este circulante del mercado puede tener como objetivo bajar la inflación.

Es de mencionar también por su importancia, los aranceles o las imposiciones a las importaciones. Su significado es claramente cuantificable si repasamos, como haremos, la historia. Sin embargo, en la actualidad mayor es su trascendencia como herramienta de política económica, que como medio de procurarse fondos públicos.

4.2 Ingresos por empréstitos o ingresos del crédito público

Para Oría⁽⁵²⁾ crédito significa etimológicamente, "creer", "tener confianza". Por lo tanto siguiendo a De Juano,⁽⁵³⁾ esto nos lleva a suponer que tenemos confianza en una persona, que está dispuesta a cumplir con sus obligaciones y que, asimismo, en posibilidad de cumplirlas oportunamente. Así, siguiendo al mencionado autor, el empréstito⁽⁵⁴⁾ es *"el recurso del estado, basado en el crédito que él mismo inspira, mediante el cual obtiene, de*

⁵¹ Gastón Jéze citado por Duverger, Maurice, op. cit. p. 90

⁵² Oría citado por De Juano, Manuel, op. cit. p. 69

⁵³ De Juano, Manuel, op. cit. p. 69.

⁵⁴ De Juano, Manuel, op. cit. p. 114

patrimonios ajenos al suyo, sumas de dinero, a un interés dado, y cuyo reembolso debe satisfacer oportunamente según las bases de la contratación establecida al concertarlo".

Como se ha dicho anteriormente, es un recurso que pasó de ser extraordinario y de preferencia evitable, a formar parte de los recursos ordinarios del Estado, conjuntamente con los tributos y la explotación patrimonial de los bienes estatales.⁽⁵⁵⁾ El crédito público tiene diversas modalidades que pasaremos a explicar.

4.2.1 Crédito interno

A diferencia del tributo que es un acto unilateral del Estado no reembolsable, el empréstito es un contrato. Este contrato puede depender de la voluntad de sus ciudadanos (en cuanto a si deciden suscribirlo) o ser forzoso, pero en ambos casos tiene la característica de que el dinero va a ser devuelto, por lo tanto ese dinero no está perdido sino colocado. Así, éste es un contrato de naturaleza especial, de derecho público, que contiene manifestaciones del poder y la autoridad del Estado⁽⁵⁶⁾ en las cláusulas que fija unilateralmente.⁽⁵⁷⁾

Jurídicamente ha sido conceptualizado de diversas maneras. Para Jéze es un contrato administrativo. Bielsa por su parte, lo define como un contrato administrativo de índole financiera, otros autores lo definen como un mutuo regido por el Código Civil, otros como un contrato de compra-venta de títulos; y algunos como un contrato *sui generis*.

En el caso de los empréstitos internos, la nota característica no la da la nacionalidad de las personas que lo suscriben, sino el régimen a que se somete dicha operación, que es la legislación interna de cada país.⁽⁵⁸⁾ Estos créditos

⁵⁵ En el Perú, se acostumbraba a que el Congreso autorizara cada empréstito que deseaba contraer el ejecutivo. En la actualidad todos los años, el Congreso de la República aprueba la Ley de Endeudamiento Externo, que consigna en forma global la autorización o capacidad de endeudamiento para un determinado ejercicio fiscal.

⁵⁶ Esta es una característica válida sólo para el crédito interno.

⁵⁷ Duverger, Maurice, op. cit. p. 124.

⁵⁸ Giuliani Fonrouge, en De Juano, Manuel op. cit. p. 91

pueden ser forzosos o voluntarios.

Duverger⁽⁵⁹⁾ señala que *"el empréstito forzoso constituye la requisición de dinero fijada unilateralmente por los Estados con la obligación de reembolsar y pagar un interés"*. Usualmente, el Gobierno de turno exhibe una serie de motivos para tal operación. A veces lo justifica como un deber patriótico,⁽⁶⁰⁾ otras como un deber de solidaridad⁽⁶¹⁾ o cualquier otro motivo con la finalidad de recaudarse fondos. Sobre todo cuando esa confianza que mencionábamos líneas arriba, no es experimentada por la mayoría de los ciudadanos.

Por el contrario, como señala De Juano *"por medio del empréstito voluntario, y sin usar la fuerza o compulsión, ni ofrecer condiciones desventajosas a los prestamistas, el Estado recurre exclusivamente a las conveniencias e interés privado de los particulares ofreciéndoles títulos de la deuda pública en condiciones semejantes a las que los capitales gozan en un mercado libre"*.⁽⁶²⁾

Esta modalidad, por supuesto, depende mucho de la confianza que inspira el gobierno, la estabilidad política y económica, y la disponibilidad de ahorro interno. Conocidos son los bonos del tesoro norteamericano, los que a pesar de ofrecer una baja tasa de rendimiento, la inversión está absolutamente asegurada. Por lo menos en más de doscientos años no ha dejado de serlo.

Un efecto económico del crédito interno voluntario es que absorbe el ahorro y destina fondos a la inversión pública, en otras palabras, no afecta el

⁵⁹ Duverger, Maurice, op. cit. p. 125

⁶⁰ En el Perú durante la Guerra de Independencia se autorizaron y decretaron varios empréstitos de este tipo. También durante la Guerra con Chile, dentro del caos de aquellos momentos de zozobra nacional, se decretaron algunos empréstitos forzosos que no rindieron mayores frutos.

⁶¹ En el Perú se recuerda el caso ocurrido en 1983. Como consecuencia de fenómenos naturales ocurridos en la costa norte del país, conocido como fenómeno del Niño, se obligó a suscribir un empréstito de este tipo, con éxito. Anteriormente, en 1965, también se decretó un empréstito forzoso para financiar los combates del gobierno con la guerrilla.

⁶² De Juano, Manuel, op. cit. p. 128

consumo, como sí lo hace el impuesto.⁽⁶³⁾

Finalmente, una modalidad del crédito interno son los llamados adelantos o préstamos de tesorería, que no es otra cosa que la emisión de dinero. Al hacerlo, se crea moneda nueva, se eleva la oferta monetaria y se produce un efecto expansionista en el consumo. Tiene el gran inconveniente de que genera inflación en caso de mala gestión, por lo que su uso, acarrea un considerable peligro.⁽⁶⁴⁾

4.2.2 Crédito externo

El crédito externo es aquel que el Estado contrae en el exterior, mediante el cual obtiene préstamos de capitales extranjeros. Esta deuda externa se suscribe fuera del territorio del Estado, y los títulos del crédito se hallan generalmente en manos de capitales de otros países.⁽⁶⁵⁾ Dicho crédito, frecuentemente, está sometido a jurisdicción ajena a la del Estado contratante, y en la mayoría de los casos, supervisada por algún organismo multilateral. Durante el siglo pasado, era frecuente que estas operaciones de crédito fueran suscritas entre dos países o entre un país y alguna poderosa casa comercial. En la actualidad, el crédito externo se suscribe con organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, organismos regionales como la Corporación Andina de Fomento o por acuerdos bilaterales entre los países. En los últimos años, la deuda externa, particularmente el llamado servicio de la deuda, ha sido una pesada carga que han soportado los países en vía de desarrollo. Dicha carga es claramente observable, al constatar el porcentaje que le es asignado en el presupuesto.

4.2.3 Garantías

Como hemos visto, la confianza es un elemento muy importante para cualquier operación crediticia, pero de la mano con ella va siempre una garantía.

⁶³ Chapoy Bonifaz Dolores Beatriz, "El régimen financiero del estado en las constituciones latinoamericanas" Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1973, p. 11.

⁶⁴ Chapoy Bonifaz, op. cit. p. 14

⁶⁵ De Juano, Manuel, op. cit p. 91

Es así, que desde antiguo, se ha buscado tener otros mecanismos con qué satisfacer el crédito, en caso el deudor no se encuentre en situación de hacerlo, o simplemente la desconozca. En el caso de los Estados, las garantías revisten una serie de particularidades.

Roschev, citado por Terry,⁽⁶⁶⁾ distingue tres períodos: *"En una primera etapa, se entregaban en respaldo de la operación, tierras y hasta provincias enteras; en un segundo período, llamado regalístico, se hacía el distingo de la venta de ciertas funciones, con la obligación por parte del gobierno de servir la deuda mediante anualidades o mensualidades, y por último, en el tercer período, el mismo se caracteriza por la afectación de ciertos impuestos con o sin derecho a la percepción por parte del prestamista"*.

En épocas más modernas se ha acudido a la hipoteca, el adelanto de determinados recursos provenientes de impuestos o de la explotación de determinada actividad. Actualmente la práctica de alguna de estas formas de garantizar deudas, chocaría frontalmente contra la soberanía e independencia de cualquier Estado. Por eso, los créditos son concertados dentro del marco que señala la Constitución, debidamente autorizados por la ley respectiva y con la garantía que representa la seriedad del Gobierno con el respaldo de la riqueza nacional.

4.3 Ingresos por explotación del patrimonio

Dice Duverger sobre este punto que *"designa las rentas que el estado obtiene de la gestión de sus bienes y derechos"*.⁽⁶⁷⁾ Nosotros hemos agrupado bajo este acápite, los ingresos que obtiene el Estado por la explotación de los bienes que a éste pertenecen. Como es notorio, no todos los bienes de propiedad del Estado o bajo su administración se encuentran dentro del comercio de los hombres. Así por ejemplo, los caminos, avenidas, carreteras, parques, reservas naturales, santuarios, restos arqueológicos o las escuelas públicas no son susceptibles de ser enajenadas, aunque determinadas legislaciones puedan conceder derechos a particulares sobre alguna de ellas.

⁶⁶ Ambos citados por De Juano, Manuel, op. cit. p. 109

⁶⁷ Duverger, Maurice, op. cit. p. 79

Por otro lado, existen otros bienes o actividades a los que el Estado no desea renunciar, pero por su significado económico se permite su explotación por particulares como son las minas, los bosques, rutas de transporte, aeropuertos, distribución eléctrica, etc. que reportan beneficios al Estado. Estas se encuentran bajo un sistema de concesiones, y sujetos a un régimen de inalienabilidad e imprescriptibilidad.⁽⁶⁸⁾

De igual modo hay actividades necesarias, pero que para los particulares no significan ningún atractivo, como son la construcción de caminos alejados, el servicio aéreo a pequeños poblados aislados por tierra, que en realidad no significan ningún ingreso.

Finalmente, el Estado también ingresó al campo privado a competir con los particulares, aunque no siempre en igualdad de condiciones. Esta es la llamada actividad empresarial del Estado, tan criticada actualmente, pero que no se debe considerar *per se* negativa por la experiencia peruana.

5. Gastos públicos

Como se ha sostenido anteriormente, los gastos no se calculan en función de los ingresos, en otras palabras no hay prioridad de los segundos sobre los primeros. Tampoco la hay en sentido contrario. Los Estados modernos definen ambos -además de variables económicas- en función de objetivos y fines económicos, sociales y políticos, que el Estado logra finalmente a través del presupuesto.

El conocido tratadista financiero argentino Giuliani Fonrouge sostiene que el *"gasto público es toda erogación en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económico-sociales"*.⁽⁶⁹⁾

Ahumada⁽⁷⁰⁾ define el gasto público diciendo que *"...consiste en una erogación monetaria, realizada por autoridad competente, en virtud de una*

⁶⁸ Chapoy Bonifaz, op. cit. p. 8

⁶⁹ Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. Tomo I p. 211

⁷⁰ Ahumada, Guillermo, op. cit. p.69

autorización legal y destinada a fines del desarrollo nacional que se estima como interés colectivo". Por ello, en sentido estricto, consideramos gastos públicos, a aquellos gastos o desembolsos autorizados a efectuarse en razón de que están así consignados en la ley de presupuesto.

Hasta hace algunas décadas, se consideraba inconveniente el crecimiento de los gastos públicos ya que eso significaba, siguiendo las ideas de la hacienda clásica que hemos reseñado, el aumento de los impuestos. Por otro lado, era idea difundida que para gobernar mejor, era menester gobernar menos.⁽⁷¹⁾ Hoy en día se acepta que ciertos gastos deben tener límites, como los de mera administración o los gastos militares, pero el crecimiento del gasto público en conjunto sólo debe depender de la situación económica del país, ya que caer en gastos excesivos puede trasladar a generaciones futuras, una carga que la presente no puede sobrellevar. Esto es conocido como la elasticidad del gasto público.⁽⁷²⁾

Se ha afirmado también, que el Estado no debe gastar más de lo que produce, una suerte de equivalencia entre recursos y gastos. Esto no es necesariamente cierto. Es fácilmente percibible que el individuo normalmente gasta más de lo que tiene, más de lo que recibe. Para el Estado puede suceder lo mismo. De otra manera, no se explican las finanzas de guerra ni los gastos por necesidades urgentes.⁽⁷³⁾ Tampoco se explica, por ejemplo, cómo la economía norteamericana superó la crisis de 1929. Pero si estos gastos son sólo de consumo -para el individuo- o improductivos -para el Estado- entonces crece la sombra de la quiebra. El problema se reduce al manejo, a las dimensiones de la brecha y a la naturaleza del gasto, pero esto, que teóricamente resulta sencillo, en realidad son variables que fácilmente se pueden escapar de control, y las consecuencias a veces resultan ser catastróficas. De todo esto concluimos que gastar más de lo que recibe un Estado, no puede ser *a priori* calificado de negativo.

Muchas teorías tratan de explicar el aumento del gasto público como

⁷¹ Frase que se atribuye a Vicente de Gournay (1712-1754) según nos dice Ahumada, op. cit. p. 67

⁷² Ahumada, Guillermo, op. cit. p. 78

⁷³ Ver Ahumada, Guillermo, op. cit. p. 75 y 76.

la pérdida de valor real de la moneda, aumento de la riqueza, armamentismo, la democracia, servicio de la deuda, pensiones de jubilación, electricidad, vivienda. Lo cierto es que el gasto público se sustenta en el supuesto de que hay necesidades que satisfacer, que concurren en gran número, y que los recursos son escasos. Esto sin considerar, por supuesto, el aumento de la población.

Estas necesidades deben además responder a intereses colectivos o públicos. El concepto interés público, por demás gaseoso y escurridizo de definir, está frecuentemente en función de coyunturas determinadas, pero consideramos que debe existir por lo menos un cierto consenso, entre los gobernados y los gobernantes, sobre su necesidad para satisfacer necesidades generales.

Los tratadistas han ensayado diversas formas de clasificar el gasto público. Algunos han optado por agruparlos de acuerdo a un criterio administrativo, en atención a la estructura del Estado, llámense ministerios, instituciones, organismos descentralizados o gobiernos locales. Por otro lado, un criterio funcional o sectorial permite tener una visión más completa que la anterior, ya que podemos agrupar los gastos a efectuar, por sectores como, salud, educación, defensa, vivienda o agricultura. Otra clasificación que podríamos llamar clásica divide a los gastos públicos en ordinarios y extraordinarios, criterio que se apoyaba en la regularidad de los mismos. Así por ejemplo, los gastos ordinarios serían aquéllos que se realizan todos los años, que son ineludibles para el funcionamiento del Estado y que por tanto son esenciales para la subsistencia de éste. Otro criterio de clasificación es el económico.⁽⁷⁴⁾ Desde este punto de vista, los gastos son de funcionamiento u operativos⁽⁷⁵⁾ y gastos de capital o de inversión.⁽⁷⁶⁾

Entre nosotros se ha empleado frecuentemente la distinción gastos

⁷⁴ Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. Tomo I p. 212.

⁷⁵ También llamados corrientes porque se destinan al consumo y funcionamiento ordinario de la administración mientras que los gastos de capital se destinan a la formación de capital fijo y al servicio de la deuda pública. Ver Comejo Klaschen, Roberto, op. cit. p. 53.

⁷⁶ En la ley de presupuesto también se emplea la clasificación por objeto del gasto que no es otra cosa que ordenar los bienes y servicios que el Estado compra en partidas genéricas -como remuneraciones- y partidas específicas -haber básico- para personal contratado.

corrientes y gastos de inversión. Así por ejemplo, la Constitución de 1979 disponía una asignación de no menos de 2% del gasto corriente del Gobierno Central, a la educación. Sin embargo, la ley marco del proceso presupuestario para el sector público Ley N° 26199, recientemente derogada, los dividía en una estructura institucional o administrativa como lo hacen las leyes orgánicas de presupuesto desde 1962.

Hemos dicho que el gasto público es una herramienta de política fiscal. En ese sentido, por el gasto público, un gobierno puede generar diversas consecuencias en el mercado. De Juano⁽⁷⁷⁾ sostiene que son de dos tipos:

"a) consecuencias directas sobre la actividad económica: Hombres y recursos económicos se ponen en marcha para atender una necesidad pública y contribuyen así de modo variable a la creación del producto social; y

b) consecuencias indirectas: Que resultan de la conducta de los primeros beneficiarios de las rentas distribuidas por el hecho mismo de que estas rentas, por la que se traduce el gasto público, provocan una demanda indirecta de bienes de consumo".

Lo cierto es que si el Estado decide gastar en determinado sector de la economía, es decir, suelta o libera dinero para alguna actividad, dependiendo del volumen de ésta y de la oportunidad, producirá diversos resultados. Aumentar el gasto en carreteras tiene un beneficio directo en los agentes productores agrícolas o el sector turismo, alienta la construcción y el trabajo que genera, puede eventualmente aumentar el consumo interno. Un aumento en el poder adquisitivo de la administración pública puede tener el mismo efecto. Crece el capital disponible para consumo y para emplear el crédito. Restringiendo el gasto, absorbiendo más dinero de la economía, que el que se devuelve, puede ocasionar recesión, disminuir el circulante, bajar la inflación.

Vemos que el gasto público usado adecuadamente es un importantísimo instrumento de manejo económico, así como usado sin conocimiento o irresponsablemente puede ocasionar tremendos perjuicios.

⁷⁷ De Juano, Manuel, op. cit. p. 62-63.

En conclusión, el gasto público debe ser realizado por una entidad pública, debe tener sustento legal, consistir en la erogación de una suma de dinero y tener como fin la utilidad pública.