

ALGUNAS NOCIONES SOBRE LOS GASTOS PUBLICOS

De una tesis para optar el grado de doctor en jurisprudencia.

PRELIMINAR

«La vida de los hombres en sociedad, dio origen, no por obra de un contrato o convención entre ellos, como lo sostenía Rousseau, sino por el imperativo categórico de la necesidad, a la existencia del gobierno, o sea de un poder encargado de dirigir y regular las relaciones entre los miembros de la comunidad y de defenderla contra las agresiones extrañas. Este poder de dirección, de unificación y de defensa tuvo que ser en los tiempos primitivos de funciones muy limitadas y de mecanismo muy sencillo; pero a medida que la comunidad se fue agrandando, la esfera de acción del gobierno vino a ser cada día más extensa, hasta llegar a esta maravillosa y complicada organización de los Estados modernos, en los que cada una de las distintas facetas de las relaciones del individuo con el Estado, del país con los otros países y de los individuos entre sí, cae bajo la dirección de una rama distinta del poder gubernamental. Legislación, orden interior, administración de justicia, comunicaciones dentro y fuera del país, relaciones exteriores, hacienda pública, guerra, marina, instrucción pública, manejo de los fondos nacionales, comercio, agricultura, trabajo, obras públicas, higiene, beneficencia, en una palabra, las principales manifestaciones de la vida moderna, corresponden a otros tantos órganos de la acción de vigilancia, dirección protección y fomento del gobierno.

«A la idea de gobierno va indisolublemente ligada la de erogaciones de diversa índole que el poder direc-

tivo tiene que hacer para llenar debidamente su misión; pues ni los encargados de servicios públicos los prestan gratuitamente, ni los objetos y elementos de todo género que son necesarios para el desempeño de la tarea gubernativa se pueden adquirir sin compensación alguna. En las sociedades primitivas esos gastos y erogaciones tuvieron que ser de muy poca monta, dado el sencillo mecanismo de los gobiernos patriarcales y de tribu; pero a medida que ese mecanismo se complicaba y que la esfera de acción del gobierno se extendía, los gastos de la administración pública fueron aumentando hasta llegar a las cifras colosales de los modernos presupuestos» (1).

En otro orden de ideas se confirma la tesis anterior. Si la asociación política o la sociedad civil es natural al hombre, tiene derecho a la existencia; para existir ha menester medios que no posee; luego debe tener igualmente el derecho de allegarlos y de pedirlos a quienes de sus beneficios se aprovechan. Porque la existencia de necesidades, sobre todo generales o comunes, y la imposibilidad de satisfacerlas mediante los esfuerzos individuales y aislados de los asociados, presuponen un poder superior resultante del concurso de los esfuerzos y de su eficacia colectiva.

Esos medios de que venimos hablando consisten principalmente en las riquezas, tan necesarias al Estado como a los ciudadanos particulares. La gestión individual para la apropiación de ellas se denomina actividad económica, la del Estado se llama actividad económica pública o de finanzas, por oposición a la privada de los particulares. La actividad del Estado tiende a adquirir la riqueza necesaria para el servicio público, a obtenerla con el menor gravamen para los ciudada-

(1) Esteban Jaramillo. *La reforma tributaria en Colombia.*



nos y a emplearla con la mayor ventaja para la colectividad. En esto consiste la ciencia de la hacienda pública.

Estas breves consideraciones implican la relación inmediata entre el Estado y los particulares, ya que el Estado no podría subsistir sin la cooperación de sus miembros, demuestran la obligación que ellos tienen de subvenir a los gastos de la sociedad llamada Estado y el derecho que a éste le asiste de compeler coactivamente a sus miembros para que suministren los recursos ordenados a dichos fines. Estos recursos comprenden dos clases de prestaciones: unas son personales y éstas se han obtenido por el Estado, ya gratuita y voluntariamente, como en los tiempos de Grecia, cuando a ciudadanos ricos tocaba armar una nave o recibir una embajada; ya obligatoriamente, como cuando de servicios militares o de jurados se trata; ya contractualmente como en los empleos públicos acontece.

Otras prestaciones tienen carácter económico o fiscal; son propiamente las que a la hacienda conciernen, pues comprenden riquezas destinadas al sostenimiento de la administración pública, al progreso y al bienestar en general.

Y es el conjunto de estos bienes reales lo que constituye la economía pública o de finanzas, de la cual se ocupa la ciencia de la hacienda.

La actividad del Estado trata por una parte de determinar las necesidades públicas y la cantidad de riqueza que se requiere para su satisfacción y por otra de asignar a los miembros del agregado político la contribución que les corresponde, es decir, de lo concerniente al empleo y a la adquisición de la riqueza; de donde se deriva la fundamental división de gastos e ingresos.

Fijar los ingresos y los gastos de acuerdo con los principios económicos que regulan la vida de los entes

políticos, es papel de la hacienda pública, en cuanto ciencia pura; aprovechar esa investigación teórica y objetiva de los fenómenos para adaptarla a las contingencias de la vida real, a las especiales necesidades de un Estado, es lo que pudiéramos llamar arte de las finanzas.

Antes de dar fin a estos preliminares, debemos consignar una observación que sirve para evitar muchos errores en la técnica administrativa del Estado. Ella consiste en la diferencia del método que debe emplearse al resolver la ecuación de los ingresos y de los gastos públicos, pues, al revés de lo que en las economías individuales se procura, en las finanzas hay que determinar primero los gastos del Estado y luego acomodar a ellos los ingresos.

Por esta razón se nota cuán importante es la teoría de los gastos públicos como principio fundamental de un buen régimen de finanzas. La conciencia de esta verdad nos ha impulsado a tomar *los gastos públicos* como tema de este trabajo reglamentario para grado.

CONCEPTO DE LOS GASTOS PÚBLICOS

Se puede definir el gasto público diciendo que es el empleo de las riquezas adquiridas por una persona de derecho público, en la satisfacción de sus necesidades.

Esta sencilla definición pone de relieve la importancia que tiene el concepto por lo que mira al empleo de la riqueza y a la satisfacción de una necesidad social, cuestiones que vamos a comentar brevemente.

§ I.—Aunque en realidad las necesidades colectivas se satisfacen principalmente con dinero, empleamos en la definición la palabra «riqueza» ya porque en ocasiones se atiende al gasto enajenando previamente alguno o algunos bienes del Estado, muebles o inmuebles,

ya porque al consumir en la producción del servicio público objetos en especie, las reglas del presupuesto y la contabilidad exigen que ese consumo aparezca traducido a dinero.

También se usa el término «riqueza» para distinguir la noción moderna del gasto. Nadie piensa hoy en que se obligue a los ciudadanos a servir gratuitamente al Estado, ni está en boga la antigua costumbre de facultarlos para prestar servicios públicos recibiendo en cambio retribuciones por sus actos oficiales y reposan casi olvidadas las concesiones de beneficios o dádivas del Estado a los particulares que intervenían en la administración, como las ventajas en especie u honoríficas.

La correspondencia del gasto público a una suma de dinero va paralela al desarrollo y mejoramiento del Estado y tiene por fundamento la obra de las democracias.

Los antiguos procedimientos, ligeramente esbozados atrás, están reñidos con la civilización moderna que impone hondas complicaciones en el mecanismo de las funciones del Estado. Y es de creerse por eso, que si subsisten aún entre nosotros restos de aquellas prácticas, como los cargos edilicios o electorales, el servicio notarial y ciertas exenciones tributarias, son casos de excepción que carecen de valor para mudar el concepto del gasto público y que deben ser materia de una revisión por parte de los legisladores.

La mudanza en los sistemas se explica fácilmente. ¿Qué razón se podría aducir bajo el régimen de las libertades individuales para obligar a los ciudadanos a servir personalmente en las funciones del Estado?

Ese procedimiento eminentemente odioso sería absurdo e inconveniente. Absurdo, porque no todos los individuos poseen las mismas capacidades y la misma

cultura que se requieren para los cargos públicos. Inconveniente, porque la persona llamada al servicio, si carece del estímulo de la retribución por su trabajo, no cumplirá su encargo sino en forma muy defectuosa o negligente.

Razones de orden político y económico militan contra la práctica de que los funcionarios públicos cobren a los particulares el estipendio de los servicios. Ha demostrado la experiencia que aquéllos generalmente desatienden sus deberes para procurarse la mayor utilidad con el menor sacrificio, y lejos de mejorar, las funciones del Estado se estancan o decaen sensiblemente. Los recursos inventados para poner freno a los excesos y desmanes de los empleados, son inútiles.

Una crítica semejante puede hacerse al sistema de las dádivas o beneficios que, por lo demás, subsistiría en pugna con la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

Cualquier procedimiento contrario al concepto del gasto público para la prestación del servicio, contraviene a la repartición equitativa de las cargas del Estado y rompe la ecuación apetecida entre el gasto y el ingreso. Dicha ecuación es indispensable que subsista, porque el Estado no es una entidad económica por su naturaleza y solamente puede pedir a sus miembros lo estrictamente indispensable para satisfacer las necesidades del servicio público.

§ II.—Considerado el carácter público de la necesidad para que el gasto sea aceptable desde el punto de vista de las finanzas, se llega a resultados diversos, según el criterio doctrinal con que se mire la función del Estado.

Tan distantes estamos nosotros de exigir al Estado que realice y acometa todas las obras que las necesidades sociales demandan, como de negarle toda iniciativa o cooperación para atribuírsela a la empresa individual.

Para los partidarios del primer extremo las necesidades públicas son muchas, al paso que el número de ellas decrece considerablemente en concepto de quienes desean anular la misión del Estado. Pero la cuestión es simplemente de hecho, y la confirman de consuno razones especulativas y ejemplos experimentales.

La mera prudencia bastaría para enseñarnos que los Estados no deben excederse en sus funciones tutelares y pueden dejar a la iniciativa privada la realización de las obras de que ésta sea capaz, para acometer de preferencia empresas que, sin el impulso y apoyo oficial, dejarían insatisfechas necesidades de principal gravedad y trascendencia. Nadie soñaría que los particulares proveyeran a la seguridad exterior de la Nación, ni pediría al Estado inmediata intervención en las faenas de la agricultura.

Decimos, pues, que la calificación de pública se da a una necesidad por las circunstancias de hecho que la rodean, según el temperamento nacional, el alcance de la iniciativa privada, las condiciones geográficas, el clima, el grado de prosperidad económica, el desarrollo histórico, etc.

Tal es la clave ofrecida a los legisladores para obrar con tino y exquisita sagacidad al determinar los gastos correspondientes a las necesidades públicas, índice necesario en todo buen sistema de tributación.

En la economía de finanzas se establecen estas ideas diciendo que el objeto del gasto es el interés público.

Ahora bien: siendo los gastos la clave determinante de la tributación y debiendo ésta cobijar por igual a todos los individuos, tan dañoso sería referirlos a la satisfacción de un interés privado como prodigarlos sin continencia. Aquello implica una violación al principio de la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas; ésto entraña una dilapidación inútil de riqueza.

La necesidad pública es determinante de gastos útiles u oportunos. Según los recursos económicos y fiscales del país, un gasto puede ser útil al par que inoportuno.

Los gastos inoportunos son la ruina de los presupuestos y la bancarrota de las entidades políticas. Esta regla saludable no debieran olvidarla nuestros legisladores; porque su divulgación atajaría en gran medida los gastos abusivos con que los ungidos con el sufragio tratan de seducir a sus electores y de granjearse honores elevados aparentando liberalidades que trastornan el buen servicio público.

Para evitar tan graves males sería de desear la aplicación de remedios heroicos. Pueden recomendarse los siguientes:

1.º Atribuir al consorcio de los miembros del gobierno y de las comisiones de presupuesto la determinación de los gastos públicos, disponiendo que no sean propuestos por los demás miembros de los cuerpos legislativos, sino por el gobierno y la mayoría de la comisión, y que no se adopten con menos de las dos terceras partes de los votos.

2.º Clasificar los gastos en *necesarios* y *precarios* o de utilidad relativa, a fin de facultar al gobierno para prescindir de los últimos con justa causa. Entre éstos podrían señalarse los auxilios, pensiones, dádivas, subvenciones y otros gastos que solamente dicen relación a una necesidad sentida por muy pocos de los ciudadanos.

3.º Difundir el sistema de las tasas o retribuciones para costear aquellos gastos en que pueda considerarse divisible el consumo del servicio público.

4.º Establecer procedimientos contencioso-administrativos para que los jueces, a petición del gobierno,

declaren inoportunos, inconvenientes o inútiles ciertos gastos.

Los sistemas indicados armonizan con los principios republicanos y democráticos, como se comprende aplicando la regla de que los ingresos—tributación—están medidos con la vara de los gastos. La reducción y economía en éstos determina la reducción y economía en aquéllos. Sería, pues, congruente la organización de las finanzas si se dispusiera que así como los impuestos no se pueden adoptar sino a petición de los miembros de las cámaras y por una mayoría de las dos terceras partes de los votos, así también fueran los gastos aprobados por esa mayoría a propuesta del gobierno o de una comisión plural.

En las páginas limitadas de que disponemos es imposible hacer una reseña de los principales gastos públicos y estudiar siquiera los más importantes. Nos ceñimos a clasificarlos en general en el artículo siguiente.

CLASIFICACION DE LOS GASTOS PUBLICOS

Por ser tan varias las necesidades públicas, no parece fácil clasificar los gastos según una fórmula exacta y perfecta. Ensayaremos la siguiente:

1.° Por razón de su periodicidad se dividen en ordinarios y extraordinarios. Los primeros obedecen a necesidades permanentes del Estado o que se renuevan constante y periódicamente. Los segundos son los que se aplican a fines imprevistos o anormales en la vida ordinaria del Estado. A aquéllos pertenece el servicio de policía; a éstos, las necesidades de una guerra, por ejemplo.

2.° Por su aspecto jurídico se clasifican en gastos de derecho público, gastos de derecho privado y mixtos. Corresponden los primeros a las necesidades del Estado según su constitución esencial para la marcha

ordenada de su organización administrativa; los segundos a las necesidades del Estado como persona de derecho privado, verbi gracia, al cumplimiento de sus obligaciones contractuales; y los últimos surgen en relación con las necesidades simultáneamente procedentes de la doble personalidad del Estado como los pertinentes a los bienes de uso público, a los monopolios y privilegios económicos, políticos o fiscales.

3.° Por la naturaleza de las necesidades a que atienden, los gastos son directos o indirectos. Los directos subvienen inmediatamente a una necesidad colectiva, como la administración de justicia, y se ordenan principalmente al servicio público; los indirectos están determinados mediatamente al bien general, e inmediatamente a satisfacer necesidades privadas de la administración, como la explotación de las industrias, la percepción de los impuestos, las indemnizaciones por causa de monopolio, etc.

4.° Por su especie son políticos, económicos y fiscales; políticos, los que se refieren al sostenimiento del tren gubernamental; económicos, los que se rozan con la actividad industrial del Estado, y fiscales, los que se ordenan al dominio fiscal.

5.° Por su aspecto constitucional se les llama legislativos, administrativos y judiciales, y son los que corresponden a la organización política que se basa en la triple división del poder público.

6.° Personales y reales, según que se refieran a la retribución de los funcionarios públicos y a honores o privilegios de los individuos, o a la adquisición de bienes necesarios en el giro ordinario del servicio público.

En la práctica de las finanzas los gastos se clasifican en grupos, según la mayor semejanza de su carácter y según las entidades gubernativas a quienes corres-

ponda ordenalos. Ello es cuestión de la técnica del presupuesto.

Los gastos públicos tienen principalmente el carácter de inmaterialidad, porque el Estado no es por naturaleza una entidad económica destinada a producir riquezas para formar capitales. Su misión se circunscribe principalmente a procurar el bienestar general de los asociados, a proteger a los habitantes en su vida, honra y bienes, a desorrollar la cultura intelectual y moral de los ciudadanos, a fomentar el progreso y la civilización, a buscar la salud pública: *Salus populi suprema lex esto*, como decían los romanos. El gasto público no es reproductivo desde el punto de vista pecuniario.

El interés que mueve la actividad del Estado no se contrae al presente, pues mira al bienestar de las generaciones futuras. Lo cual conforme al principio de que «el Estado no muere,» explica satisfactoriamente que acometa de preferencia obras de tardía realización o empresas inasequibles para los individuos.

NORMAS DEL GASTO PUBLICO

El estudio abstracto de los gastos públicos debe completarse buscando los requisitos apetecibles que los justifiquen. Las nociones expuestas anteriormente corroboran las reglas que siguen:

1.ª Los gastos deben subvenir a una necesidad general respecto de todos los ciudadanos o de la mayoría. Pero al determinar la extensión de aquélla, se ha de tener presente solamente el carácter abstracto de la necesidad que en muchos casos no es sentida en un momento dado por la dicha mayoría y que en otras ocasiones halla su satisfacción de una manera mediata. Así, por ejemplo, el gasto que demanda una vía de comunicación corresponde a la necesidad que el público

tiene de ella, sin que esto implique que todos necesiten servirse de la vía de una manera simultánea o continua.

2.ª El gasto ha de corresponder a una necesidad a la cual deba subvenir el Estado, cuya actividad empiece allí donde se termina la individual. Ni el Estado debe hacerlo todo, ni dejar a los particulares que lo hagan todo.

3.ª El gasto debe ser proporcionado a la necesidad pública, porque si fuere mayor, habrá una dilapidación de riquezas; y si menor, dejará insatisfecha la necesidad, con perjuicio para los contribuyentes que pagan el impuesto. En este caso más vale destinar esa suma insuficiente al remedio de otras necesidades que puedan ser aplacadas de manera completa.

4.ª No es lícito hacer un gasto con ocasión de determinada necesidad pública cuando hay otras más importantes a que atender. Esta regla debieran tenerla muy presente nuestros gobernantes y legisladores. El desorden en los gastos es la ruina de las finanzas del Estado.

5.ª Los gastos no deben multiplicarse sin examinar cuál es el máximo a que pueden llegar los ingresos, porque de otro modo se impondrían a los contribuyentes cargas insostenibles con menoscabo de la riqueza nacional, y en momentos de crisis, los impuestos no podrían elevarse sin violentas conmociones.

6.ª Tampoco es regla de buenas finanzas la de reducir exageradamente los gastos, porque de ese modo se entorpecería el desarrollo de las sociedades. El mayor grado de perfeccionamiento del sér político corresponde a la mayor extensión e intensidad de sus necesidades que, adoptada esa regla, no alcanzaría el Estado a satisfacer, dejando así de cumplir los fines a que por ley natural está llamado.

La estricta observancia de estas normas se impone especialmente en países como el nuestro que apenas despiertan a la vida económica y fiscal. Un presupuesto ordenado, prudente y científico en materia de gastos, sería, sin duda alguna, la redención de la República.

AUMENTO PROGRESIVO DE LOS GASTOS PUBLICOS)

Si se observa la vida de Estados a través de los tiempos, nótase un hecho universal y constante que es el aumento de los gastos públicos, el cual ha contribuido al continuo desarrollo de los sistemas fiscales.

Insignificantes gastos suponía el Estado primitivo, donde el jefe de la tribu era a la vez guerrero, juez y sacerdote; mayores erogaciones exigía el Estado patrimonial, y, aunque todavía ejerciera el feudatario gran número de funciones directivas, hay que engrosar el patrimonio del Estado con las regalías destinadas a subvenir a las necesidades del príncipe. Y cuando, transformadas las monarquías medioevales, gracias a la intervención moderadora del feudalismo, de los parlamentos y de las instituciones municipales, surgen los grandes Estados europeos, se elevan más y más los gastos públicos, porque crecen las atribuciones del Estado y se confían a mayor número de funcionarios remunerados, con el laudable fin de ponerlas a salvo de los vaivenes de una política azarosa.

Pero no pára ahí el fenómeno ni ha dejado de experimentarse año por año en Estado alguno, el aumento creciente y alarmante de los gastos públicos. Tal se cumple invariablemente en todos los tiempos y lugares, bajo las formas de gobierno, más diversas, y no bastan a detenerlo, ni aun contribuyen a modificarlo de modo notable las tendencias ni la importancia territorial o política de un Estado.

Y no hay para qué prodigar razones. Basta consultar los presupuestos de varios años consecutivos en cualquier país del mundo. Y este aumento que se observa en los gastos del Estado, se da también en las secciones de él, ya se llamen departamentos, provincias o municipios.

El crecimiento progresivo de los gastos públicos no es aparente, sino muy real, y constituye el más desconcertante problema de la ciencia de la finanzas.

«El aumento del gasto público... dice Flora, no es sino la forma numérica, el reflejo, la consecuencia de una ley histórica: el aumento intensivo y extensivo de las funciones del Estado, debido a la extensión y ramificación incesante de las necesidades colectivas, que progresan, como los individuos en la sociedad que aumenta en riqueza y civilización....»

Para investigar las causas del crecimiento de los gastos públicos, conviene fijarnos en la naturaleza de las funciones del Estado, a cuyo aumento intensivo y extensivo atribuyen los economistas el de los gastos públicos.

Esas funciones podemos clasificarlas en dos grandes categorías: unas son absolutas y en ellas se comprenden las militares, llamadas a mantener el orden externo, y las jurídicas, íntimamente relacionadas con las militares, que constituyen una condición sin la cual no existiría el Estado, ya que el derecho es para la sociedad lo que la vida para el organismo.

Pertenecen a la segunda categoría de funciones del Estado, las llamadas relativas. Estas no pueden determinarse *a priori*, como las de la primera categoría, que se deslindan perfectamente y que miran a la defensa de los intereses nacionales en el exterior, o al mantenimiento del orden y de la justicia en el interior. Sólo mediante el examen de las circunstancias del tiempo,

del lugar, del diferente grado de civilización que alcanzan las naciones, puede apreciarse la dificultad de señalar de antemano los diversos oficios que podrían caber en ese grupo de funciones relativas del Estado y que tienden a cooperar al desarrollo económico, moral e intelectual de los asociados, para derivar de ahí nuevos elementos de fuerza y de vitalidad. Enumeramos por vía de ejemplo las relativas a la conservación y aprovechamiento de las riquezas naturales, la higiene, la beneficencia, la instrucción, el fomento de la industria. No hay una norma invariable ni un límite preciso que separe estas funciones de las que a la iniciativa particular se dejan; pues se observa con frecuencia que el Estado gestiona en un país lo que otros dejan a la iniciativa particular, y viceversa; verbi gracia, los ferrocarriles, los teléfonos, los correos y los telégrafos.

Así podemos percatarnos de que a una mayor intensidad de las funciones absolutas del Estado y a una mayor extensión de las relativas, ha de corresponder necesariamente un aumento proporcional de los gastos públicos; y tal es una de las causas principales que al apuntado fenómeno asignamos, a la cual pueden reducirse las demás que enumeran los tratadistas de finanzas. Pero no hay que olvidar otras de orden económico o político, que obran para el aumento de los gastos públicos, y son, por ejemplo, la concentración de la riqueza, el incremento de salarios, sueldos y emolumentos de toda especie, la depreciación de la moneda, la implantación de los regímenes democráticos, más costosos que otras formas de gobierno por el prurito de generosidad que a los cuerpos parlamentarios hace votar incautamente sumas considerables, y por lo muy dividida—si acaso no pudiera considerarse anulada—que queda en ellos la responsabilidad de las erogaciones.

PEDRO RAMIREZ TORO

Colegial de número.

Julio de 1920.

Universidad del
Rosario

Archivo
Histórico