



**Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)**

<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

- 1) CONCEPTO DE ACTIVIDAD FINANCIERA**
 - a. DEFINICIÓN**
 - b. MANIFESTACIÓN**
 - c. NATURALEZA**
- 2) TEORÍAS SOBRE LA ACTIVIDAD FINANCIERA**
 - a. TEORÍAS ECONÓMICAS**
 - b. TEORÍA SOCIOLÓGICA**
 - c. TEORÍA POLÍTICA**
 - d. CONCLUSIONES**
- 3) ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO**



CONCEPTO DE ACTIVIDAD FINANCIERA

a. DEFINICIÓN

"Es el conjunto de funciones que consiste en la selección de los objetivos, erogaciones y medios para la realización de los fines del Estado.

b. MANIFESTACIÓN

Constituyen manifestaciones fundamentales los ingresos, los gastos y la conservación de los bienes o gestión de los dineros públicos y que si bien la materia sobre la cual se desarrolla es económica, corresponde a un sujeto político, que es el Estado, y a un objeto de la misma índole.

c. NATURALEZA

Se han elaborado diversas teorías para explicarla, que oscilan entre un concepto puramente económico y otro eminentemente político o político sociológico.

2. TEORÍAS SOBRE LA ACTIVIDAD FINANCIERA

a. TEORÍAS ECONÓMICAS

Las explicaciones de tipo económico no son uniformes, coinciden en cuanto consideran la actividad financiera estatal como fenómeno económico, pero difieren en la formulación de las explicaciones. Entre otras tenemos: La Escuela Clásica Inglesa, Teoría de Actos de Cambio o de Equivalencia, Teoría de la Utilidad relativa o marginal.

b. TEORÍA SOCIOLÓGICA

Establecen un nuevo elemento regulador de la actividad financiera: el principio social. Según esta interpretación, la forma general de la sociedad se determina por los diversos elementos que actúan en ella, pudiendo distinguirse las siguientes categorías:

- 1) elementos de la naturaleza: (ubicación geográfica, riquezas minerales)
- 2) la acción ejercida sobre una sociedad por otras, anteriores en el tiempo o exteriores en el espacio.
- 3) Elementos internos: (raza, sentimientos).

Con base en estos elementos esta teoría busca una armonía y recíproca comprensión entre clase gobernante y clase gobernada.



c. TEORÍA POLÍTICA

"La insuficiencia de las otras teorías indujo a Griziotti, a orientar su enseñanza hacia un concepto integral de las finanzas, asignando predominio al elemento político. Según él siendo políticos el sujeto de la actividad financiera (Estado), los medios o procedimientos (prestaciones obligatorias y coactivas) y los fines perseguidos (muchas veces extrafiscales), debe aceptarse que la actividad tiene necesaria y esencialmente naturaleza política.

Esta teoría considera que la actividad financiera no es "exclusivamente de naturaleza política, sino que admite el predominio de lo político.

d. CONCLUSIONES

A.- Toda doctrina unilateral es insuficiente

B.- La teoría política y la teoría sociológica, coinciden en la necesidad de computar factores no económicos.

C.- La preponderancia de la teoría política y teoría sociológica depende de la (o) mayor o menor intensidad que se de a los elementos social y político.

D.- Cualquier doctrina es criticable, por lo que debe buscarse un justo medio y afirmar que si bien la actividad financiera tiene base económica, no puede desconocerse la influencia de otros elementos, especialmente del político y del sociológico, que tienen importancia preponderante." ¹

3. ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

"Para cualquier ciudadano es evidente que el Estado debe cumplir una serie de tareas esenciales y delicadas para la realización de sus fines: el mantenimiento de la seguridad y el orden internos, el ofrecimiento de la educación para todos, la garantía de un sistema de salud, la distribución equitativa de las cargas tributarias entre los habitantes del país y otras más que contribuyen al ideal de un crecimiento económico sostenido y al aumento de una prosperidad generalizada, distribuida equitativamente entre los ciudadanos de una nación.

Dentro de las tareas prioritarias que desempeña el Estado está la actividad financiera que tiene como finalidad hacer posible el cumplimiento de los objetivos del Estado arriba señalados, que se diferencian de los realizados por los particulares, por los fines y por los medios. Tal actividad es compleja puesto que incluye aspectos políticos, económicos técnicos y jurídicos. Hay una estrecha relación e identidad entre la economía y las finanzas, entendiendo por finanzas aquella



ciencia que se ocupa de la distribución de los gastos públicos y señala las condiciones de su aplicación, mientras que la ciencia económica es considerada en función de la escasez, es "la ciencia que estudia el comportamiento humano como una relación entre fines y medios escasos que poseen unos usos alternativos". El anterior es el concepto genérico de las finanzas; por finanzas públicas entendemos "los recursos o rentas públicas recaudados y administrados por el Estado, e invertidos o destinados directamente por el mismo a la satisfacción de las necesidades generales de la población.

Muchos autores las llaman también Hacienda Pública, lo que es mucho más correcto gramaticalmente".

Por otra parte, el concepto Hacienda Pública perfila más la noción de que es dinero destinado a satisfacer las necesidades colectivas "la coordinación económica activa (en acción) creada por los habitantes de un determinado lugar, con el fin de satisfacer necesidades comunes, a las que aquellos no podrían proveer individualmente, fin que ella logra por la aplicación de medios tomados, en su mayor parte, de la riqueza privada en forma de contribuciones obligatorias".

Respecto a la actividad financiera del Estado es interesante destacar que existen discrepancias entre los estudiosos de las finanzas públicas con relación al tema del neutralismo y del intervencionismo en las finanzas, esto es, si las finanzas se dirigen exclusivamente hacia la obtención de recursos (fin fiscal) o si además, les corresponde perseguir finalidades de naturaleza económica y social (fines extrafiscales).

Esto es dable deducirlo de la misión que se atribuya al Estado. Si este debe ser un mero espectador de los problemas que se plantean en materia económica y social, el papel que necesariamente adoptará tendrá un carácter pasivo y estático; por el contrario, si se establece que debe actuar positivamente en ellos con el fin de encauzarlos en determinado sentido, entonces aquella actitud adoptará una modalidad activa y dinámica. Aunque el tema en discusión es académico, no es posible ignorarlo al tomar en cuenta la cambiante realidad socio-económica de nuestros días y el intervencionismo estatal en las vidas de los ciudadanos, amén de las guerras y de las crisis económicas que azotan a los países del llamado Tercer Mundo.

A partir del siglo XIX los conceptos acerca de la misión que le corresponde al Estado han pasado de una absoluta neutralidad en las actividades económicas y sociales de los ciudadanos hasta un absoluto control de éstas por parte del Estado. Destacan tres formas de organización del Estado en este campo: el Estado gendarme (economía liberal); el Estado providencia (liberalismo social con economía intervencionista) y el Estado fáustico (dirigismo en la economía).

La primera forma, *el Estado gendarme o liberal* corresponde al período histórico que arranca en el siglo XIX y puede extenderse hasta la primera



guerra mundial (1914-1918), que es dominado por la influencia de la escuela liberal inglesa que cree en la superioridad de la iniciativa privada y limita la acción del Estado al cumplimiento de las funciones más esenciales: defensa nacional, 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.

"La bandera del liberalismo es, en este caso, disminuir la intervención del Estado en todos aquellos asuntos en que no sea estrictamente necesaria. Se habla a menudo del liberalismo Manchesteriano, denominación que caracteriza en general a todo el liberalismo inglés, como un movimiento que tiende a limitar la intervención del Estado en los asuntos económicos. A partir del triunfo de este movimiento se acuña el famoso principio "laissez faire, laissez passer", dejar hacer, dejar pasar como la única función del Estado. Sus actividades, según se sostenía, deberían reducirse a la intervención frente a conflictos extraordinarios para garantizar el orden y la seguridad interior y exterior. Este planteamiento se caracteriza a menudo como el de Estado "gendarme", puesto que toda la vida estatal, según se pensaba, debería quedar reducida a funciones similares a las que ejerce un policía, sin excederse en nada y, por supuesto, sin intervenir casi en ninguna de las actividades económicas que se desenvuelven libremente".

Los exponentes de tal escuela proponen unos principios de "buenas finanzas" para ordenar la economía: 1) limitación extrema de los gastos públicos; el Estado debe gastar lo menos posible; 2) el presupuesto de la Nación debe ser equilibrado, esto es los gastos deben corresponder a los ingresos o como decían nuestros abuelos, "no debe estirarse el brazo más allá de la manga"; 3) los impuestos son "gastos improductivos" desde el punto de vista económico y deben causar la menor incomodidad a los contribuyentes; 4) no alterar los precios y condenar la voracidad fiscal y la violación de secretos patrimoniales, tales como el manejo de las acciones en la Bolsa de Valores, las cuentas corrientes, el incremento del capital y otros; 5) los empréstitos para equilibrar los déficit en los presupuestos deben ser un recurso extraordinario, limitado a urgencias excepcionales, como una guerra o una catástrofe natural y finalmente 6) la condena de la inflación monetaria, esto es que el Gobierno emita dinero sin tener un respaldo en el crecimiento de los bienes y servicios de la Nación.

La segunda forma, el *Estado providencia o intervencionista*, nace con los años que precedieron a la primera guerra en los cuales se modificaron las condiciones económicas y sociales, con sus grandes empresas y la quiebra de los principios de la libre competencia, que es reemplazada por los monopolios ejercidos por las concentraciones mundiales. Asimismo los Estados deben intervenir para evitar abusos y aplacar la inquietud social estimulada por la prédica extremista y el triunfo del comunismo en la Unión Soviética. Igualmente la guerra obligó al Estado a procurarse



recursos adicionales, como la imposición de rentas progresivas, gravámenes a los solteros, derechos aduaneros al tiempo que se hizo necesario una serie de gastos de tipo social como los estímulos a las familias numerosas, los subsidios familiares, las pensiones por invalidez.

El déficit presupuestario se hizo crónico y las fluctuaciones en el valor de la moneda se acentuaron. Ante estas circunstancias "la intervención oficial va en aumento, evolucionando hacia el sistema que ha dado en llamarse del Estado providencia, del liberalismo social, debilitándose paulatinamente los objetivos del Estado liberal, que son reemplazados por otros de nuevo contenido, especialmente, sociales". Sin embargo, las naciones que aplican este sistema lo ven como algo accidental y no se pretende que el Estado asuma un papel directivo en la economía.

La tercera forma, el *Estado fáustico o dirigista*, se refuerza con el estallido de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Se afirma la prosperidad social como finalidad del Estado nuevo. "La permanente adaptación de los objetivos del Estado a la realización de la prosperidad social, debe ser el postulado de nuestra época y agrega Fonrouge que "el ejemplo de los principales países demuestra que es la única vía para evitar que se produzcan transformaciones por medios violentos. Es, como se dice, la revolución pacífica"

Pacheco al referirse a los países en que predomina la corriente Social Demócrata señala que no obstante su variedad de matices, "puede explicarse en términos generales como un movimiento que ha buscado fortalecer al Estado en beneficio de las clases más desafortunadas. Este movimiento ha logrado hacer familiar la figura del Estado intervencionista, del Estado empresario, del Estado benefactor que, lejos de limitarse a ver los procesos económicos y sociales con la indiferencia en protagonista de primera línea, recuperando para sí una gran parte del poder económico que se encontraba en manos privadas".

Fundamentalmente el Estado, según esta escuela dirigista, debe satisfacer en la mejor forma posible 1) las necesidades sociales, mediante los servicios públicos, con las siguientes prioridades: el orden y la seguridad interior y exterior; la higiene, el seguro y la asistencia social; la instrucción general y profesional para todos; la atención de ciertas necesidades colectivas de carácter esencial: correos, telecomunicaciones, energía eléctrica, etc.

Igualmente debe adoptar 2) las medidas que tiendan al desarrollo económico del país, utilizando los recursos nacionales para asegurar la plena ocupación de la mano de obra y el aumento de la renta nacional y para ello es necesario: redactar un plan económico general; elaborar y ejecutar un plan de inversiones; crear nuevas empresas públicas de interés general y favorecer y controlar la actividad económica privada.

Por último, 3) es necesario una redistribución social y económicamente justa de la renta nacional para aumentar el nivel de vida.



De este último sistema, resulta que el Estado debe coordinar su actividad económico-financiera, aparte de la jurídica, mediante la preparación y ejecución de un plan económico. La planificación económica es realizada aún por los países capitalistas en mayor o menor grado, según las circunstancias y se desarrolló por la influencia de tres principales causas: la experiencia soviética, que ha mostrado la viabilidad del sistema y sus sorprendentes resultados; las enseñanzas de la crisis económica de los años 1929-1933 y los efectos de la movilización de las fuerzas productivas con motivo de la segunda guerra mundial.

La planificación, que expresa la política general del Estado y determina los objetivos que se deben alcanzar en determinado plazo y los medios que deben emplearse al efecto, se realiza de diferentes maneras según los conceptos políticos imperantes, entre las que destacan tres formas principales: 1) *la planificación Integral o planificación totalitaria*, en la cual todos los medios materiales y Humanos pasan a disposición del Estado. Entre los países que la practican están: la Unión Soviética y los del bloque oriental; 2) *la planificación liberal*, en la que no hay coordinación del conjunto de las actividades nacionales sino ciertas directivas para la política económica y social. Ejemplos: Estados Unidos, Suiza y Holanda y 3) *la planificación democrática* que coordina todos los elementos de la Nación (sector público, sector descentralizado y sector libre) pero sin llegar a la rigidez del sistema totalitario. Costa Rica, Gran Bretaña, los países nórdicos pueden citarse como orientados en esa dirección.

¿De qué forma se ejercita esa planificación democrática en Costa Rica? Una abogada especializada en derecho constitucional responde la pregunta. "Nuestra Constitución Política no consagra expresamente la planificación de la actividad estatal. Sin embargo, la planificación se deduce del artículo 50 constitucional, que establece: "El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza". En un Estado Social de Derecho, el Poder Ejecutivo es el órgano constitucional mejor capacitado para procurar un mayor bienestar a la población del país. Al Poder Ejecutivo le corresponde, también, ejecutar toda disposición legislativa que estimule la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Para el logro de los fines estatales, bienestar de la población, reparto de la riqueza, es necesario planificar y coordinar toda la actividad del Estado. Estas atribuciones, por su naturaleza, le corresponden al Poder Ejecutivo".

Más adelante explica los alcances de la planificación: "La planificación se refiere no sólo a la actividad de tipo económico sino también a todo tipo de actividad; es decir, la planificación se refiere a cualquier clase de actividad en que intervenga la Administración".

Una definición de lo que es la planificación la da el autor Pedro Muñoz Amato: "... es nada menos que la formulación del programa de gobierno para atender a las necesidades y los ideales de la sociedad. Constituye el proceso de deliberación para ordenar las actividades gubernamentales en un conjunto armónico de decisiones, con conciencia de las influencias



y repercusiones que tendrán en la vida de los ciudadanos".

Un economista sueco, Myrdal, en su libro "El Estado del futuro", afirma: "sea de nuestro agrado o no, el sistema de planificación se impone como política a los países insuficientemente desarrollados y si bien no ha sido un éxito rotundo en las democracias industrialmente adelantadas, aparece como imprescindible para las naciones subdesarrolladas". Y agrega: "una considerable planificación central y una dirección del Estado es muy compatible con la democracia y con una sociedad libre" y finaliza con esta afirmación: "no encuentro ejemplo en la historia de una democracia que se haya destruido por exceso de planificación y de intervención del Estado, sino muchos ejemplos del caso contrario".

No obstante, pese a las ventajas de la planificación económica si esta se lleva al límite causa perjuicios pues la trasciende: "La idea fundamental de la organización que impone el Estado en las Democracias Populares (Unión Soviética y satélites) es la de asumir él la planificación y la orientación de la economía. Se centraliza así la dirección y ejecución de todos los aspectos básicos de la vida económica. Esto implica necesariamente una forma de gestión autoritaria que trasciende siempre los aspectos puramente económicos. La coacción del Estado prácticamente ha logrado limitar la propiedad privada reservando a ésta un campo tan limitado que sólo comprende los utensilios y enseres propiamente personales"²

4.

¹ FAJARDO S. Gonzalo. Materiales para el curso de Derecho Tributario. Apuntes del Libro "Derecho Financiero", Giuliani Fonrouge Carlos M. Buenos Aires. Ediciones Depalma. 3° edición, volumen I. 1978. Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica. Página 1.

² VILLALOBOS QUIRÓS Enrique. Nociones de derecho financiero. 2° ed. Editorial Universidad Estatal a Distancia. San José. CR. 1988. páginas 13-18