



ARTÍCULOS

## Las Finanzas del Estado y el Banco Central

Mario Fornaciari

Revista de Economía y Estadística, Vol. 5, No 3 (1943): 3º Trimestre, pp. 323-343.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/5596>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: [rev\\_eco\\_estad@eco.unc.edu.ar](mailto:rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar)

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Fornaciari, M.(1943)Las Finanzas del Estado y el Banco Central. *Revista de Economía y Estadística*. Primer Época, Vol. 5, No 3: 3º Trimestre, pp. 323-343.

Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/5596>

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>

# LAS FINANZAS DEL ESTADO Y EL BANCO CENTRAL

## I

### FUNDAMENTOS TEORICOS DE LAS RELACIONES ENTRE FINANZAS PUBLICAS Y BANCO CENTRAL

SUMARIO: 1) Encuadre teórico del estudio de las relaciones entre Finanzas Públicas y Banco Central. — 2) Política económica moderna. Su tendencia progresiva hacia el sistema de economía intervencionista. — 3) Posición que corresponde al Banco Central en la evolución de esa tendencia. Origen de los Bancos Centrales, su creciente importancia dentro de la economía y variaciones del grado de intervención estatal, en la teoría, en la práctica y en las legislaciones. — 4) El Banco Central como empresa privada, del Estado o mixta. — 5) Tareas del Banco Central de auxilio a las Finanzas Públicas fijadas por los estatutos o creadas por la práctica. — 6) Dirección de la política monetaria a cargo del Banco Central y su conexión con las finanzas del Estado. — 7) Moderna tendencia de las finanzas públicas a servir siempre más objetivos extrafiscales a través del complejo ingreso-gasto, y su transformación en fenómeno de política económica. — 8) Las finanzas públicas como medios de política económica o con fines exclusivamente fiscales, son ayuda u obstáculo a las actividades del Banco Central. — 9) Esquema para el estudio de las relaciones entre finanzas públicas y Banco Central.

1. — Las relaciones entre las finanzas públicas y el Banco Central derivan de la naturaleza misma de los fenómenos que constituyen la actividad financiera del Estado, y de las

tareas y finalidades para las cuales la institución del Banco Central ha nacido.

Por esta razón no es posible examinar concretamente estas relaciones, sin encuadrar previamente la posición que corresponde a las finanzas públicas y al Banco Central en la vida económica moderna. Una vez expuesta la naturaleza y las tendencias actuales de la actividad financiera del Estado, por una parte, y por otra las exigencias que condujeron a la creación de los Bancos Centrales en general, y del nuestro en particular, y las funciones y tareas que les corresponden; una vez establecidos en línea teórica los puntos de contacto entre las dos actividades, podremos, concretamente, analizar las relaciones entre finanzas públicas y Banco Central.

En los siguientes párrafos trataremos, pues, de establecer en teoría, las razones que acercan la actividad financiera y la del Banco Central. De esta formulación teórica derivaremos el cuadro general (ver parágrafo 9) de las relaciones entre finanzas y Banco Central, que analizaremos luego en el curso de este trabajo.

2. — En los últimos decenios, la política económica ha evolucionado impulsada por tendencias, que en forma progresiva, la han ido conduciendo hacia sistemas de economía intervencionista. Corrientes de pensamiento no nuevas, pero sí actualizadas y adaptadas a las condiciones del grado de desarrollo experimentado por los estados contemporáneos, pregonan la necesidad de una creciente intervención estatal, juzgando, teóricamente, de las ventajas y beneficios sociales que resultarían de la acción directa de los órganos políticos que actúen regulando las relaciones de la vida de la colectividad.

Las concepciones teóricas, favorecidas por situaciones de extremas dificultades económicas motivadas por un acon-

tecimiento de trascendentales consecuencias, la primera guerra mundial, encuentran favorable acogida y se manifiestan concretamente en las medidas de gobierno.

Además, la intervención estatal cada vez mayor, es una consecuencia natural y casi necesaria de la estructura política del Estado moderno. En efecto, el Estado como expresión de la voluntad colectiva, tiende cada vez más a ser la manifestación de las heterogéneas clases y fuerzas que forman la nación. Por ende, su estructura política, en cuya constitución convergen todas esas clases y fuerzas, con diferentes orígenes y distintos intereses y fines, debe asumir formas y dotarse de organismos que le permitan, a través de las funciones de gobierno, conseguir determinados fines, que en cada momento histórico son los fines del Estado (1).

Teniendo, pues, la intervención estatal una de sus principales causas en la estructuración política de los Estados, tratan éstos de practicarla no ya esporádica ni temporalmente, sino que lo hacen en forma racional y permanente, recurriendo para ello al montaje de organismos técnicos propios, o a participar en forma directa, con la acción mixta, en la dirección de órganos privados, que, por sus funciones específicas, le permitirán actuar interviniendo en la solución de los problemas de manera tal que se obren efectos preconcebidos.

3. — El papel que cumplen la moneda y el crédito en la economía de un país es de fundamental importancia, tanto como expresión de la actividad y estado económico, cuanto como medios de obrar sobre aquella. Las tendencias más recientes de la teoría monetaria afirman la posibilidad de dirigir, a través de ellos, la vida económica, y las experiencias llevadas a la práctica, si bien no confirman el extremismo

---

(1) Ver MARIO PUGLIESE. — *La Finanza e i suoi compiti extra fiscali negli Stati Moderni*. — Padova 1932. C. E. D. A. M. Pág. 3.

tareas y finalidades para las cuales la institución del Banco Central ha nacido.

Por esta razón no es posible examinar concretamente estas relaciones, sin encuadrar previamente la posición que corresponde a las finanzas públicas y al Banco Central en la vida económica moderna. Una vez expuesta la naturaleza y las tendencias actuales de la actividad financiera del Estado, por una parte, y por otra las exigencias que condujeron a la creación de los Bancos Centrales en general, y del nuestro en particular, y las funciones y tareas que les corresponden; una vez establecidos en línea teórica los puntos de contacto entre las dos actividades, podremos, concretamente, analizar las relaciones entre finanzas públicas y Banco Central.

En los siguientes párrafos trataremos, pues, de establecer en teoría, las razones que acercan la actividad financiera y la del Banco Central. De esta formulación teórica derivaremos el cuadro general (ver parágrafo 9) de las relaciones entre finanzas y Banco Central, que analizaremos luego en el curso de este trabajo.

2. — En los últimos decenios, la política económica ha evolucionado impulsada por tendencias, que en forma progresiva, la han ido conduciendo hacia sistemas de economía intervencionista. Corrientes de pensamiento no nuevas, pero sí actualizadas y adaptadas a las condiciones del grado de desarrollo experimentado por los estados contemporáneos, pregonan la necesidad de una creciente intervención estatal, juzgando, teóricamente, de las ventajas y beneficios sociales que resultarían de la acción directa de los órganos políticos que actúen regulando las relaciones de la vida de la colectividad.

Las concepciones teóricas, favorecidas por situaciones de extremas dificultades económicas motivadas por un acon-

tecimiento de trascendentales consecuencias, la primera guerra mundial, encuentran favorable acogida y se manifiestan concretamente en las medidas de gobierno.

Además, la intervención estatal cada vez mayor, es una consecuencia natural y casi necesaria de la estructura política del Estado moderno. En efecto, el Estado como expresión de la voluntad colectiva, tiende cada vez más a ser la manifestación de las heterogéneas clases y fuerzas que forman la nación. Por ende, su estructura política, en cuya constitución convergen todas esas clases y fuerzas, con diferentes orígenes y distintos intereses y fines, debe asumir formas y dotarse de organismos que le permitan, a través de las funciones de gobierno, conseguir determinados fines, que en cada momento histórico son los fines del Estado (1).

Teniendo, pues, la intervención estatal una de sus principales causas en la estructuración política de los Estados, tratan éstos de practicarla no ya esporádica ni temporalmente, sino que lo hacen en forma racional y permanente, recurriendo para ello al montaje de organismos técnicos propios, o a participar en forma directa, con la acción mixta, en la dirección de órganos privados, que, por sus funciones específicas, le permitirán actuar interviniendo en la solución de los problemas de manera tal que se obren efectos preconcebidos.

3. — El papel que cumplen la moneda y el crédito en la economía de un país es de fundamental importancia, tanto como expresión de la actividad y estado económico, cuanto como medios de obrar sobre aquella. Las tendencias más recientes de la teoría monetaria afirman la posibilidad de dirigir, a través de ellos, la vida económica, y las experiencias llevadas a la práctica, si bien no confirman el extremismo

---

(1) Ver MARIO PUGLIESE. — *La Finanza e i suoi compiti extra fiscali negli Stati Moderni*. — Padova 1932. C. E. D. A. M. Pág. 3.

de ellas, han revelado la poderosa influencia que dichos medios tienen.

El valor de la moneda y el volumen del crédito son índices del estado económico de una nación. Una situación de holgura monetaria, cualquiera sea su origen, hace bajar la tasa del interés, que en el cálculo económico del empresario pesa grandemente. Actividades industriales que con tasas mayores de interés no hubieran podido ser encaradas, encuentran en la reducción de las mismas la posibilidad de llevarse a la práctica, facilitándose el alargamiento de los períodos productivos que traen consigo cambios en la producción total y en los réditos de los comprometidos. Una situación de estrechez monetaria provoca efectos contrarios a los descriptos más arriba, que en definitiva pueden expresarse en una disminución de la producción. El crédito concedido con liberalidad a determinados sectores económicos permite mantenerlos en actividad, que de otro modo no hubieran podido continuar, y con ello la permanencia de un equilibrio deseado; y si el equilibrio deseado fuera distinto del existente, el crédito puede ser dirigido a irrigar con abundancia sectores elegidos y suprimido o disminuído en otros. La doctrina del ahorro coactivo tiene en la moneda y el crédito dirigidos, la explicación del ciclo económico.

La regulación de esos medios es parte de la política monetaria general confiada al Estado, pero en ciertas naciones y en ciertos períodos la realización práctica de esa política fué encargada a organismos especiales.

Los primitivos Bancos de emisión se encargaron primeramente de proveer al mercado la moneda necesaria tratando de mantener su convertibilidad, y realizaban su función en virtud de privilegios acordados por el Estado, que hacía de su concesión un arbitrio financiero traducido en créditos y servicios a facilitarse y prestarse por aquellos institutos al concedente.

La renovación de los privilegios da ocasión al Estado para exigir cada vez más de ellos, y para irse introduciendo en el manejo de los mismos, esto último por dos principales motivos: uno, el de hacerlos más dóciles a sus solicitudes de fondos, y otro, el de vigilar más de cerca la realización de la política monetaria.

Con el correr de los años, estos institutos emisores van desempeñando otras funciones que redundan en la importancia que adquieren frente a la vida económica de cada país, y su cambio de nombre en "Bancos Centrales" (aun cuando algunos continúan con sus nombres antiguos, tales como: Banco de Inglaterra, Banco de Francia, Banco de Italia, Bancos de la Reserva Federal, etc.) revela que de organismos pasivos proveedores de billetes pasan a ser activos e "intervienen en forma preponderante no sólo en la política monetaria, sino también en la política económica general; ese cambio de nombre en los Bancos de emisión corresponde a un cambio específico en sus funciones, ya que pasan a constituir el centro del sistema de la política monetaria y bancaria de cada país" (2). Los estatutos de los Bancos Centrales traen declaraciones de propósitos o enunciación de funciones que ponen en evidencia el papel que se asigna al Banco Central en la vida económica de la nación. Así, el del Banco de Dinamarca dice que la función de éste es mantener en el país un sistema monetario seguro y estable así como reglamentar el comercio del dinero y el crédito (3). La ley argentina del 28 de Marzo de 1935, estipula que el Banco acumulará las reservas suficientes para atenuar los efectos de las fluctuaciones de las exportaciones y de las colocaciones de capitales extranjeros sobre la moneda, el crédito y la actividad comercial a fin de man-

(2) BENJAMIN CORNEJO. — *Apuntes de Teoría y Sistemas monetarios.*

(3) *Société des Nations. — Monnaies et Banques.* 1937/1938. Vol. 1º., pág. 87.



de ellas, han revelado la poderosa influencia que dichos medios tienen.

El valor de la moneda y el volumen del crédito son índices del estado económico de una nación. Una situación de holgura monetaria, cualquiera sea su origen, hace bajar la tasa del interés, que en el cálculo económico del empresario pesa grandemente. Actividades industriales que con tasas mayores de interés no hubieran podido ser encaradas, encuentran en la reducción de las mismas la posibilidad de llevarse a la práctica, facilitándose el alargamiento de los períodos productivos que traen consigo cambios en la producción total y en los réditos de los comprometidos. Una situación de estrechez monetaria provoca efectos contrarios a los descriptos más arriba, que en definitiva pueden expresarse en una disminución de la producción. El crédito concedido con liberalidad a determinados sectores económicos permite mantenerlos en actividad, que de otro modo no hubieran podido continuar, y con ello la permanencia de un equilibrio deseado; y si el equilibrio deseado fuera distinto del existente, el crédito puede ser dirigido a irrigar con abundancia sectores elegidos y suprimido o disminuído en otros. La doctrina del ahorro coactivo tiene en la moneda y el crédito dirigidos, la explicación del ciclo económico.

La regulación de esos medios es parte de la política monetaria general confiada al Estado, pero en ciertas naciones y en ciertos períodos la realización práctica de esa política fué encargada a organismos especiales.

Los primitivos Bancos de emisión se encargaron primeramente de proveer al mercado la moneda necesaria tratando de mantener su convertibilidad, y realizaban su función en virtud de privilegios acordados por el Estado, que hacía de su concesión un arbitrio financiero traducido en créditos y servicios a facilitarse y prestarse por aquellos institutos al concedente.

La renovación de los privilegios da ocasión al Estado para exigir cada vez más de ellos, y para irse introduciendo en el manejo de los mismos, esto último por dos principales motivos: uno, el de hacerlos más dóciles a sus solicitudes de fondos, y otro, el de vigilar más de cerca la realización de la política monetaria.

Con el correr de los años, estos institutos emisores van desempeñando otras funciones que redundan en la importancia que adquieren frente a la vida económica de cada país, y su cambio de nombre en "Bancos Centrales" (aun cuando algunos continúan con sus nombres antiguos, tales como: Banco de Inglaterra, Banco de Francia, Banco de Italia, Bancos de la Reserva Federal, etc.) revela que de organismos pasivos proveedores de billetes pasan a ser activos e "intervienen en forma preponderante no sólo en la política monetaria, sino también en la política económica general; ese cambio de nombre en los Bancos de emisión corresponde a un cambio específico en sus funciones, ya que pasan a constituir el centro del sistema de la política monetaria y bancaria de cada país" (2). Los estatutos de los Bancos Centrales traen declaraciones de propósitos o enunciación de funciones que ponen en evidencia el papel que se asigna al Banco Central en la vida económica de la nación. Así, el del Banco de Dinamarca dice que la función de éste es mantener en el país un sistema monetario seguro y estable así como reglamentar el comercio del dinero y el crédito (3). La ley argentina del 28 de Marzo de 1935, estipula que el Banco acumulará las reservas suficientes para atenuar los efectos de las fluctuaciones de las exportaciones y de las colocaciones de capitales extranjeros sobre la moneda, el crédito y la actividad comercial a fin de man-

(2) BENJAMIN CORNEJO. — *Apuntes de Teoría y Sistemas monetarios*.

(3) *Société des Nations. — Monnaies et Banques*. 1937/1938. Vol. 1º., pág. 87.

tener el valor de la moneda (4). La Ley sobre el Banco de Canadá adjudica a éste la función de reglamentar el crédito y la moneda en beneficio de los intereses de la vida económica de la nación, de controlar y de proteger el valor exterior de la unidad monetaria nacional y de atenuar por su influencia las fluctuaciones del nivel general de la producción, del comercio, de los precios y del mercado de trabajo, tanto como eso sea posible en los límites de una política monetaria (5).

La Ley del 15 de Junio de 1939 que reformara la anterior sobre el Reichsbank, dice en su introducción: "El Reichsbank como Banco Alemán de emisión, debe estar sujeto a la soberanía irrestringida del Reich. Dentro del campo de acción que se le señala, debe servir para realizar los fines principales del Estado Nacional Socialista, especialmente la salvaguardia de la moneda alemana" (6).

Estas enunciaciones, informadas en la moderna teoría monetaria, nos dicen del papel director del Banco Central y las consecuencias de su actuación en la economía, resultando de ello motivo para que aumente la intervención estatal en estos organismos, para poder así, por su intermedio, llevar a la práctica las finalidades gubernamentales.

No podemos dejar de mencionar que frente a esta tendencia hubo reacciones que significaron una reducción de la intervención por los abusos cometidos por el Estado, y tuvieron sus expresiones más autorizadas en las conferencias de Bruselas en 1920, de Génova en 1922, de Lima en 1931 y de Londres en 1933. A pesar de ello, en los últimos años se agudiza la intervención estatal, expresada sea en la reforma a los estatutos de los Bancos existentes o en su transformación en Bancos de Estado. Para citar algunos ejemplos

(4) Ver Ley 12.155, los cuatro incisos del art. 3º.

(5) *Societé des Nations*. — Idem. idem., pág. 87.

(6) *Boletín del Banco Central de Bolivia* n. 45. Julio-Setiembre de 1939; pág. 23.

podemos referirnos a la nacionalización simbólica del Banco de Francia y la estatización del Banco de Bolivia, del de Dinamarca, del de Italia y la transformación en Banco Mixto del Banco de Canadá, la creación como Banco de Estado del Banco de Nueva Zelandia, y en 1942, la reforma al Banco de Japón transformado de institución semi-oficial en organismo oficial del Estado (7).

En virtud de sus nuevos estatutos el Banco del Japón asume todas las funciones relativas a la circulación de los billetes, la reglamentación de la moneda y el mantenimiento del sistema de crédito de acuerdo con la política del Estado, en vista de asegurar la utilización completa de todo el potencial económico del país. Un párrafo especial insiste en la obligación del Banco de servir a la Nación (8).

Algunas de las disposiciones de los nuevos estatutos y de los textos que han reformado a los anteriores contienen medidas que tienden a reforzar el control del Estado en lo que se refiere a la propiedad o a la gestión del Banco Central (9). En el artículo 10 de la Ley del Banco de Reserva de Nueva Zelandia al referirse al papel que debe desempeñar dice que: en los límites de sus atribuciones, consistirá en dar efecto, tanto como sea posible, a la política monetaria del gobierno, la cual le será puesta en su conocimiento por el ministro de finanzas (10). Los estatutos de los Bancos de Finlandia, Suecia y Noruega (antes de la segunda guerra mundial) contienen provisiones que aseguran una vigilancia y control muy estrechos por parte del estado.

\* En Alemania, con anterioridad a la reforma del 15 de Junio de 1939, el control del crédito y la política crediticia

(7) *Banque des Règlements Internationaux*. Douzième Rapport annuel. 1er, avril 1941. Marz 1942. Bale, pág. 245.

(8) *Banques des Règlements Internationaux*. Idem, idem, pág. 245.

(9) *Société des Nations*. — Publicación citada; pág. 86.

(10) *Société des Nations*. — Idem, idem; pág. 86.

tener el valor de la moneda (4). La Ley sobre el Banco de Canadá adjudica a éste la función de reglamentar el crédito y la moneda en beneficio de los intereses de la vida económica de la nación, de controlar y de proteger el valor exterior de la unidad monetaria nacional y de atenuar por su influencia las fluctuaciones del nivel general de la producción, del comercio, de los precios y del mercado de trabajo, tanto como eso sea posible en los límites de una política monetaria (5).

La Ley del 15 de Junio de 1939 que reformara la anterior sobre el Reichsbank, dice en su introducción: "El Reichsbank como Banco Alemán de emisión, debe estar sujeto a la soberanía irrestringida del Reich. Dentro del campo de acción que se le señala, debe servir para realizar los fines principales del Estado Nacional Socialista, especialmente la salvaguardia de la moneda alemana" (6).

Estas enunciaciones, informadas en la moderna teoría monetaria, nos dicen del papel director del Banco Central y las consecuencias de su actuación en la economía, resultando de ello motivo para que aumente la intervención estatal en estos organismos, para poder así, por su intermedio, llevar a la práctica las finalidades gubernamentales.

No podemos dejar de mencionar que frente a esta tendencia hubo reacciones que significaron una reducción de la intervención por los abusos cometidos por el Estado, y tuvieron sus expresiones más autorizadas en las conferencias de Bruselas en 1920, de Génova en 1922, de Lima en 1931 y de Londres en 1933. A pesar de ello, en los últimos años se agudiza la intervención estatal, expresada sea en la reforma a los estatutos de los Bancos existentes o en su transformación en Bancos de Estado. Para citar algunos ejemplos

(4) Ver Ley 12.155, los cuatro incisos del art. 3º.

(5) *Societé des Nations*. — Idem. idem., pág. 87.

(6) *Boletín del Banco Central de Bolivia* n. 45. Julio-Setiembre de 1939; pág. 23.

podemos referirnos a la nacionalización simbólica del Banco de Francia y la estatización del Banco de Bolivia, del de Dinamarca, del de Italia y la transformación en Banco Mixto del Banco de Canadá, la creación como Banco de Estado del Banco de Nueva Zelandia, y en 1942, la reforma al Banco de Japón transformado de institución semi-oficial en organismo oficial del Estado (7).

En virtud de sus nuevos estatutos el Banco del Japón asume todas las funciones relativas a la circulación de los billetes, la reglamentación de la moneda y el mantenimiento del sistema de crédito de acuerdo con la política del Estado, en vista de asegurar la utilización completa de todo el potencial económico del país. Un párrafo especial insiste en la obligación del Banco de servir a la Nación (8).

Algunas de las disposiciones de los nuevos estatutos y de los textos que han reformado a los anteriores contienen medidas que tienden a reforzar el control del Estado en lo que se refiere a la propiedad o a la gestión del Banco Central (9). En el artículo 10 de la Ley del Banco de Reserva de Nueva Zelandia al referirse al papel que debe desempeñar dice que: en los límites de sus atribuciones, consistirá en dar efecto, tanto como sea posible, a la política monetaria del gobierno, la cual le será puesta en su conocimiento por el ministro de finanzas (10). Los estatutos de los Bancos de Finlandia, Suecia y Noruega (antes de la segunda guerra mundial) contienen provisiones que aseguran una vigilancia y control muy estrechos por parte del estado.

\* En Alemania, con anterioridad a la reforma del 15 de Junio de 1939, el control del crédito y la política crediticia

(7) *Banque des Règlements Internationaux*. Douzième Rapport annuel. 1er, avril 1941. Marz 1942. Bale, pág. 245.

(8) *Banques des Règlements Internationaux*. Idem, idem, pág. 245.

(9) *Société des Nations*. — Publicación citada; pág. 86.

(10) *Société des Nations*. — Idem, idem; pág. 86.

habían sido confiados a un comité compuesto del Presidente y Vice-presidente del Reichsbank asistidos por otros miembros. Pero luego de la reforma citada la supervisión del crédito y política creditoria han sido confiados a un comité autónomo bajo la autoridad directa del Ministro de Economía, lo cual significa pasar el control del Reichsbank al ministro citado. El comité tiene poder sobre todos los Bancos e Instituciones de Crédito sin excluir al Reichsbank y a su hijo el Gold Discount Bank <sup>(11)</sup>.

De lo expuesto anteriormente resulta que la creciente intervención en los Bancos Centrales no está inspirada en razones de índole financiera, ni es una finalidad en sí misma, sino que su espíritu es servir determinados objetivos de una política general a través de tales organismos.

La supresión del patrón oro en el año 1931, que ha entrañado la casi desaparición del automatismo monetario que tal patrón implica, y los desequilibrios producidos, han llevado a los Estados a liberar a los Bancos Centrales del cuidado del valor externo de la moneda confiándolo a fondos de estabilización u organismos de control de cambios, dejando a aquellos sólo al cuidado del valor interno; pero como la política directora de ambos valores debe ser única, ha habido en ellos una razón más para intervenir en los Bancos Centrales. La solución de los problemas políticos y económicos creados por la segunda guerra mundial, y la financiación de ésta, todo a cargo del Estado, obligan a mantener facilidades monetarias para proporcionar a los gobiernos las ingentes sumas que necesitan, y al mismo tiempo combatir los efectos inflacionarios que se producen, todo lo cual no podría conseguirse sin una activa intervención del Estado en la vida de los Bancos. Y además, la obtención del cumplimiento de la política económica que los gobier-

---

(11) Ver M. I. SWEEZY. — *The Structure of the Nazi Economy*. Harvard University. Press 1941, pág. 135.

nos quieren llevar a la práctica, encuentra en el manejo de la moneda y el crédito, realizado por intermedio del Banco Central, un arma poderosa que la utilizan activamente para influir en determinados sentidos todas las manifestaciones económicas de la vida de un país; acción que en el intervencionismo estatal sólo ha podido concretarse, con los alcances reclamados por las modernas concepciones de los fines del Estado, por la actuación de los Bancos Centrales (12).

4. — Por su misma naturaleza, los Bancos Centrales son órganos de las finanzas del Estado. En efecto, si dejamos de lado el caso de los Bancos de Emisión privados a los cuales el Estado puede, sin embargo, encomendar tareas financieras pero que a pesar de ello quedan siempre empresas privadas, los Bancos Centrales o son empresas del Estado o empresas mixtas. En el primer caso no es menester poner en evidencia la naturaleza financiera de estas empresas: como Bancos del Estado, sean ellos con administración y patrimonio autónomo o con mayores vínculos de dependencia de la administración estatal, por su calidad de empresas públicas pertenecen a la titulada finanza patrimonial, y proporcionan al Estado entradas que consisten en las utilidades propias de la entidad y que tienen características de finanza patrimonial porque no se diferencian substancialmente de los beneficios de las empresas económicas privadas.

En el caso de los Bancos Mixtos, y este es el que más

---

(12) Ver al respecto el párrafo 1 del cap. 26 de "*Principles of Economics*" de F. W. TAUSSIG. — N. York 1939, pág. 348, T. I, cuyo título encierra la exposición hecha más arriba. El título de ese párrafo es el siguiente: "Three great systems to be examined, those of France, England, and the United States. In all three countries, the Central Banks, while private corporations in form, are in effect agencies of the government". Y el párrafo 8 del Capítulo 27 titulado: "Central Banks in general. — Sole issuers of paper money. — New and growing functions and responsibilities".



habían sido confiados a un comité compuesto del Presidente y Vice-presidente del Reichsbank asistidos por otros miembros. Pero luego de la reforma citada la supervisión del crédito y política creditoria han sido confiados a un comité autónomo bajo la autoridad directa del Ministro de Economía, lo cual significa pasar el control del Reichsbank al ministro citado. El comité tiene poder sobre todos los Bancos e Instituciones de Crédito sin excluir al Reichsbank y a su hijo el Gold Discount Bank <sup>(11)</sup>.

De lo expuesto anteriormente resulta que la creciente intervención en los Bancos Centrales no está inspirada en razones de índole financiera, ni es una finalidad en sí misma, sino que su espíritu es servir determinados objetivos de una política general a través de tales organismos.

La supresión del patrón oro en el año 1931, que ha entrañado la casi desaparición del automatismo monetario que tal patrón implica, y los desequilibrios producidos, han llevado a los Estados a liberar a los Bancos Centrales del cuidado del valor externo de la moneda confiándolo a fondos de estabilización u organismos de control de cambios, dejando a aquellos sólo al cuidado del valor interno; pero como la política directora de ambos valores debe ser única, ha habido en ellos una razón más para intervenir en los Bancos Centrales. La solución de los problemas políticos y económicos creados por la segunda guerra mundial, y la financiación de ésta, todo a cargo del Estado, obligan a mantener facilidades monetarias para proporcionar a los gobiernos las ingentes sumas que necesitan, y al mismo tiempo combatir los efectos inflacionarios que se producen, todo lo cual no podría conseguirse sin una activa intervención del Estado en la vida de los Bancos. Y además, la obtención del cumplimiento de la política económica que los gobier-

---

(11) Ver M. I. SWEEZY. — *The Structure of the Nazi Economy*. Harvard University. Press 1941, pág. 135.

nos quieren llevar a la práctica, encuentra en el manejo de la moneda y el crédito, realizado por intermedio del Banco Central, un arma poderosa que la utilizan activamente para influir en determinados sentidos todas las manifestaciones económicas de la vida de un país; acción que en el intervencionismo estatal sólo ha podido concretarse, con los alcances reclamados por las modernas concepciones de los fines del Estado, por la actuación de los Bancos Centrales (12).

4. — Por su misma naturaleza, los Bancos Centrales son órganos de las finanzas del Estado. En efecto, si dejamos de lado el caso de los Bancos de Emisión privados a los cuales el Estado puede, sin embargo, encomendar tareas financieras pero que a pesar de ello quedan siempre empresas privadas, los Bancos Centrales o son empresas del Estado o empresas mixtas. En el primer caso no es menester poner en evidencia la naturaleza financiera de estas empresas: como Bancos del Estado, sean ellos con administración y patrimonio autónomo o con mayores vínculos de dependencia de la administración estatal, por su calidad de empresas públicas pertenecen a la titulada finanza patrimonial, y proporcionan al Estado entradas que consisten en las utilidades propias de la entidad y que tienen características de finanza patrimonial porque no se diferencian substancialmente de los beneficios de las empresas económicas privadas.

En el caso de los Bancos Mixtos, y este es el que más

---

(12) Ver al respecto el párrafo 1 del cap. 26 de "*Principles of Economics*" de F. W. TAUSSIG. — N. York 1939, pág. 348, T. I, cuyo título encierra la exposición hecha más arriba. El título de ese párrafo es el siguiente: "Three great systems to be examined, those of France, England, and the United States. In all three countries, the Central Banks, while private corporations in form, are in effect agencies of the government". Y el párrafo 8 del Capítulo 27 titulado: "Central Banks in general. — Sole issuers of paper money. — New and growing functions and responsibilities".

nos interesa, porque nuestro Banco Central es un Banco Mixto, los Bancos Centrales pertenecen al fenómeno que se acostumbra titular de economía mixta y que es al mismo tiempo fenómeno económico y fenómeno financiero. Hasta se puede decir que en la economía mixta se funden economía y finanza, o según una terminología muy de actualidad, las finanzas asumen el doble aspecto de finanzas fiscales y extrafiscales. En efecto, en la economía mixta el Estado participa en la vida económica de una empresa al lado de los particulares interviniendo, sea en la formación del capital y en el consiguiente reparto de las utilidades o de las pérdidas, sea en la administración y en la determinación de las actividades concretas.

En cuanto el Estado participa en la formación del patrimonio de la empresa y en el reparto de las utilidades y pérdidas se evidencia la naturaleza financiera fiscal del Banco Central, porque mediante su explotación esta empresa bancaria proporciona al Estado medios para hacer frente a sus gastos, o en caso de pérdidas le produce déficits presupuestarios o disminuciones patrimoniales que igualmente inciden en la vida financiera del Estado.

En cuanto por otra parte el Estado participa en la vida de esta empresa fijando las directivas de sus actividades y las tareas que debe cumplir, se evidencia la finalidad extrafiscal de la empresa mixta, es decir, la finalidad de política económica que el Estado persigue mediante un medio financiero. Estas actividades extrafiscales, sin embargo, son las actividades de dirección de la vida monetaria y bancaria del país, de los cuales debemos tratar bajo otros aspectos. En el capítulo que dedicaremos a la naturaleza financiera del Banco Central, nos limitaremos entonces a examinar el aspecto exclusivamente fiscal.

5. — Por la posición que ocupan los Bancos Centrales en

el mercado monetario, pueden cumplir tareas de auxilio a las finanzas que son expresamente determinadas en sus estatutos o impuestas por las conveniencias prácticas, tales como: la de servir de banquero del gobierno, y en esta calidad se encarga de sus cuentas bancarias percibiendo los ingresos a favor del Estado y haciendo los pagos que éste ordena; concediéndole créditos directos que sirven para nivelar los períodos en que las recaudaciones son inferiores a los pagos; haciéndole préstamos de medio o largo plazo sea en forma directa o indirecta, contratando empréstitos a su nombre y poniéndolos a disposición del Estado; proveyéndole de moneda extranjera para necesidades del Tesoro. Como consejero indicándole las épocas propicias para lanzar empréstitos señalando las modalidades que deben observarse, y asesorando al gobierno en cuestiones comerciales e industriales que deben resolverse. Como agente forma consorcios para suscribir empréstitos gubernamentales o se encarga de colocarlos directamente; atiende los servicios de intereses y amortizaciones; y últimamente, con los acuerdos de clearing suscriptos, se les ha encargado la administración de los mismos al igual que el manejo de los fondos de igualación de cambios cumpliendo instrucciones gubernamentales.

6. — La política monetaria, informada actualmente en la teoría cuantitativa, tiene en las variaciones de la cantidad de moneda y regulaciones de crédito, dos medios aptos, relativamente, para servir las finalidades que previamente se ha propuesto el Estado, quien encarga, en la generalidad de los casos, la tarea de llevarla a la práctica a los Bancos Centrales.

La política monetaria es parte de la política financiera, y de esta posición de dependencia deducimos también la estrecha relación entre finanzas públicas y Banco Central.

Como afirma Pugliese, la política monetaria cabe com-

nos interesa, porque nuestro Banco Central es un Banco Mixto, los Bancos Centrales pertenecen al fenómeno que se acostumbra titular de economía mixta y que es al mismo tiempo fenómeno económico y fenómeno financiero. Hasta se puede decir que en la economía mixta se funden economía y finanza, o según una terminología muy de actualidad, las finanzas asumen el doble aspecto de finanzas fiscales y extrafiscales. En efecto, en la economía mixta el Estado participa en la vida económica de una empresa al lado de los particulares interviniendo, sea en la formación del capital y en el consiguiente reparto de las utilidades o de las pérdidas, sea en la administración y en la determinación de las actividades concretas.

En cuanto el Estado participa en la formación del patrimonio de la empresa y en el reparto de las utilidades y pérdidas se evidencia la naturaleza financiera fiscal del Banco Central, porque mediante su explotación esta empresa bancaria proporciona al Estado medios para hacer frente a sus gastos, o en caso de pérdidas le produce déficits presupuestarios o disminuciones patrimoniales que igualmente inciden en la vida financiera del Estado.

En cuanto por otra parte el Estado participa en la vida de esta empresa fijando las directivas de sus actividades y las tareas que debe cumplir, se evidencia la finalidad extrafiscal de la empresa mixta, es decir, la finalidad de política económica que el Estado persigue mediante un medio financiero. Estas actividades extrafiscales, sin embargo, son las actividades de dirección de la vida monetaria y bancaria del país, de los cuales debemos tratar bajo otros aspectos. En el capítulo que dedicaremos a la naturaleza financiera del Banco Central, nos limitaremos entonces a examinar el aspecto exclusivamente fiscal.

5. — Por la posición que ocupan los Bancos Centrales en

el mercado monetario, pueden cumplir tareas de auxilio a las finanzas que son expresamente determinadas en sus estatutos o impuestas por las conveniencias prácticas, tales como: la de servir de banquero del gobierno, y en esta calidad se encarga de sus cuentas bancarias percibiendo los ingresos a favor del Estado y haciendo los pagos que éste ordena; concediéndole créditos directos que sirven para nivelar los períodos en que las recaudaciones son inferiores a los pagos; haciéndole préstamos de medio o largo plazo sea en forma directa o indirecta, contratando empréstitos a su nombre y poniéndolos a disposición del Estado; proveyéndole de moneda extranjera para necesidades del Tesoro. Como consejero indicándole las épocas propicias para lanzar empréstitos señalando las modalidades que deben observarse, y asesorando al gobierno en cuestiones comerciales e industriales que deben resolverse. Como agente forma consorcios para suscribir empréstitos gubernamentales o se encarga de colocarlos directamente; atiende los servicios de intereses y amortizaciones; y últimamente, con los acuerdos de clearing suscriptos, se les ha encargado la administración de los mismos al igual que el manejo de los fondos de igualación de cambios cumpliendo instrucciones gubernamentales.

6. — La política monetaria, informada actualmente en la teoría cuantitativa, tiene en las variaciones de la cantidad de moneda y regulaciones de crédito, dos medios aptos, relativamente, para servir las finalidades que previamente se ha propuesto el Estado, quien encarga, en la generalidad de los casos, la tarea de llevarla a la práctica a los Bancos Centrales.

La política monetaria es parte de la política financiera, y de esta posición de dependencia deducimos también la estrecha relación entre finanzas públicas y Banco Central.

Como afirma Pugliese, la política monetaria cabe com-

pletamente en el cuadro de la política financiera del Estado, dirigida a la realización contemporánea, o exclusiva, de los fines de índole no financiera del Estado mismo (13).

Si bien la política monetaria puede ser dirigida a fines no fiscales, no debe dejar de considerarse que las situaciones que se creen en el mercado monetario tendrán repercusiones en las finanzas públicas. Así, una política de expansión monetaria y crediticia cuya finalidad fuera la de provocar la reactivación económica en el país, permitirá el aumento de los réditos y del volumen de los negocios y por consiguiente el aumento de los ingresos públicos.

Una política de deflación con vistas a reducir los costes de producción y precios, trae una reducción en el rendimiento de los impuestos y un aumento en los gastos de carácter social; la disminución de los medios de pago dificulta la emisión de los empréstitos, y el crecimiento de las tasas de interés hace engrosar el rubro con el que se atiende la deuda pública.

Vemos, pues, que la política monetaria es parte de las finanzas del Estado, y en muchos casos, un instrumento de ellas.

7. — Con respecto a las finanzas, sus instituciones van sirviendo cada vez más las finalidades extrafiscales que las preponderantemente fiscales servidas anteriormente. Los análisis científicos de los fenómenos financieros han puesto en evidencia los efectos de los impuestos, tasas, contribuciones, empréstitos, gastos, etc., sobre costos, precios, producción y consumo, y por ello, son empleados de acuerdo con su más reciente calificación de instrumentos fiscales y extrafiscales (14) para lograr la realización de determinados fines estatales.

(13) MARIO PUGLIESE. — Op. cit., pág. 85.

(14) RENZO FUBINI. — *Lezioni de Scienza delle Finanze*. — Padova 1934. C. E. D. A. M.; pág. 229 y PUGLIESE, op. cit.

Así vemos que en la teoría, según d' Albergo, existen dos planteamientos del problema sobre los efectos de los impuestos. El uno, que ha tenido sus principales sistematizadores en Pantaleoni, Seligman y Griziotti, estudia los efectos del gravamen impositivo desde el punto de vista de carga tributaria que cae sobre el contribuyente, y prescinde de considerar las consecuencias resultantes del empleo que hace el Estado de los fondos provenientes de los impuestos (gasto público). El otro, que corresponde al esquema Ricardo - (Mill - Messedaglia - Wicksell - De Viti de Marco, abarca el conjunto de fenómenos que se manifiestan en la economía como resultantes de la actividad financiera representada por la exacción del impuesto y la inversión de su producido por el Estado a través del gasto público. Este segundo planteamiento, denominado por d' Albergo "ricardiano" es considerado por él, más racional y completo <sup>(15)</sup>.

El último planteamiento teórico es más aceptable que el primero, no sólo porque es más racional, sino también porque es más completo, ya que abarca los dos términos del complejo de las finanzas públicas —ingreso y gastos— cuyas repercusiones en la economía son deliberadamente provocadas para servir —por medio de las finanzas— los fines del Estado moderno.

En efecto, en la intervención que con creciente intensidad operan los modernos Estados sobre la vida económica, las finanzas se tornan medios indispensables para el logro de su política económica. Con el uso racional de los instrumentos que las finanzas, a través del ingreso y del gasto público, ponen a disposición de los Estados, éstos alcanzan finalidades de política económica que sin su empleo tal vez no lograrían. Pero debe tenerse en cuenta, que esa política

---

(15) ERNESTO D' ALBERGO. — *A propósito di "diffusione" dell imposta.* — Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze. Anno 1, n.º. 4, pág. 387-392.



pletamente en el cuadro de la política financiera del Estado, dirigida a la realización contemporánea, o exclusiva, de los fines de índole no financiera del Estado mismo (13).

Si bien la política monetaria puede ser dirigida a fines no fiscales, no debe dejar de considerarse que las situaciones que se creen en el mercado monetario tendrán repercusiones en las finanzas públicas. Así, una política de expansión monetaria y crediticia cuya finalidad fuera la de provocar la reactivación económica en el país, permitirá el aumento de los réditos y del volumen de los negocios y por consiguiente el aumento de los ingresos públicos.

Una política de deflación con vistas a reducir los costes de producción y precios, trae una reducción en el rendimiento de los impuestos y un aumento en los gastos de carácter social; la disminución de los medios de pago dificulta la emisión de los empréstitos, y el crecimiento de las tasas de interés hace engrosar el rubro con el que se atiende la deuda pública.

Vemos, pues, que la política monetaria es parte de las finanzas del Estado, y en muchos casos, un instrumento de ellas.

7. — Con respecto a las finanzas, sus instituciones van sirviendo cada vez más las finalidades extrafiscales que las preponderantemente fiscales servidas anteriormente. Los análisis científicos de los fenómenos financieros han puesto en evidencia los efectos de los impuestos, tasas, contribuciones, empréstitos, gastos, etc., sobre costos, precios, producción y consumo, y por ello, son empleados de acuerdo con su más reciente calificación de instrumentos fiscales y extrafiscales (14) para lograr la realización de determinados fines estatales.

(13) MARIO PUGLIESE. — Op. cit., pág. 85.

(14) RENZO FUBINI. — *Lezioni de Scienza delle Finanze*. — Padova 1934. C. E. D. A. M.; pág. 229 y PUGLIESE, op. cit.

Así vemos que en la teoría, según d' Albergo, existen dos planteamientos del problema sobre los efectos de los impuestos. El uno, que ha tenido sus principales sistematizadores en Pantaleoni, Seligman y Griziotti, estudia los efectos del gravamen impositivo desde el punto de vista de carga tributaria que cae sobre el contribuyente, y prescinde de considerar las consecuencias resultantes del empleo que hace el Estado de los fondos provenientes de los impuestos (gasto público). El otro, que corresponde al esquema Ricardo - (Mill - Messedaglia - Wicksell - De Viti de Marco, abarca el conjunto de fenómenos que se manifiestan en la economía como resultantes de la actividad financiera representada por la exacción del impuesto y la inversión de su producido por el Estado a través del gasto público. Este segundo planteamiento, denominado por d' Albergo "ricardiano" es considerado por él, más racional y completo <sup>(15)</sup>.

El último planteamiento teórico es más aceptable que el primero, no sólo porque es más racional, sino también porque es más completo, ya que abarca los dos términos del complejo de las finanzas públicas —ingreso y gastos— cuyas repercusiones en la economía son deliberadamente provocadas para servir —por medio de las finanzas— los fines del Estado moderno.

En efecto, en la intervención que con creciente intensidad operan los modernos Estados sobre la vida económica, las finanzas se tornan medios indispensables para el logro de su política económica. Con el uso racional de los instrumentos que las finanzas, a través del ingreso y del gasto público, ponen a disposición de los Estados, éstos alcanzan finalidades de política económica que sin su empleo tal vez no lograrían. Pero debe tenerse en cuenta, que esa política

---

(15) ERNESTO D' ALBERGO. — *A propósito di "diffusione" dell imposta.* — Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze. Anno 1, n.º. 4, pág. 387-392.

que se realiza con el empleo de instrumentos financieros no puede lograrse sino con el funcionamiento del complejo “ingresos-gastos públicos”. Vale decir, que los efectos que el Estado desee alcanzar sobre la economía, debe procurarlos tomando en consideración los fenómenos que se producirán dentro del funcionamiento integral de los dos grandes momentos de la actividad financiera: constitución del patrimonio público y empleo del mismo (16).

Vemos pues, que a través del complejo “ingreso - gastos públicos” el Estado procura llenar los fines que le incumben, fines que siempre son expresión política, de lo que inferimos que las finanzas públicas son ellas mismas fenómenos de política económica. Coincide con esta corriente, Del Vecchio, quien en su libro “Lezioni di Economia Applicata” trata de las finanzas como un capítulo de la política económica (17).

El marcado acento político económico que hoy anima a la actividad financiera es también aceptado por el Prof. Celestino Arena, al elaborar su teoría que reduce el límite del campo de los estudios de la misma a la síntesis político-económica. Sin entrar a considerar, por ser ajeno a la índole de este trabajo, si es o no exacta o exhaustiva esa síntesis, sólo diremos que en la construcción de su teoría el Prof. Arena demuestra cómo en la moderna concepción de las funciones del Estado el aspecto político-económico rige la actividad financiera. Y en ese sentido sostiene, como ya lo sostuvieran Einaudi y Del Vecchio, aunque con distintos alcances teóricos y prácticos, que la actividad financiera como parte integrante del equilibrio económico, por su adherencia al sistema económico y por fundamentales exigencias de carácter político, quiere ser factor del equilibrio social presente y futuro condicionando en un sentido político-econó-

---

(16) VINCENZO TANGORRA. — *Treatato di Scienza della Finanza*. — Milano 1915. Societá Editoria Libreria, pág. 5.

(17) GUSTAVO DEL VECCHIO. — *Lezioni di Economia Applicata*. C. E. D. A. M. Padova, 1937.

mico el cálculo financiero <sup>(18)</sup>; para luego agregar, más adelante, que, en la intervención creciente que en el campo de la vida económica se cumple por los entes públicos o de voluntad colectiva, realmente la actividad financiera es utilizada siempre más como medio de maniobra de la política económica <sup>(19)</sup>.

Pero quien acentúa más esta conjunción que de manera progresiva se cumple entre las finanzas y la política económica, es el Prof. Fubini, al afirmar la igualdad entre finanzas y política económica. Tal vez exagerado cuando niega a la ciencia financiera un campo particularmente suyo de investigación, pero sí acertado, desde el punto de vista real y objetivo de la actividad financiera más moderna, cuando expresa que ambas disciplinas, finanzas y política económica, “son en definitiva la misma cosa” <sup>(20)</sup>. Partiendo de esta premisa, sostiene que si se quiere tener una visión de la actividad estatal, se deben tener presente todas las medidas adoptadas por el Estado, sin lo cual la investigación, trunca, tiene un escaso significado concreto. Esta necesidad de tomar en consideración todas las medidas empleadas por el Estado, surge para él de los diversos temperamentos a los que puede optar para cumplir sus fines. Por ejemplo: 1.º) si el Estado quiere proteger una industria puede: a) aumentar los impuestos y distribuir en su favor los correspondientes ingresos (finanza strictu senso) o bien: b) proteger directamente la industria en cuestión dictando una ley que prohíba o limite la importación de los productos competidores (política económica); 2.º) En la defensa higiénica el Estado interviene a los fines de que las cosas y objetos infecciosos no se tornen fuentes de epidemias. Se le presenta aquí la al-

(18) CELESTINO ARENA. — *Per una teoria politico-economica della finanza*. — Rivista di Diritto Finanziario e Scienza della Finanza. Anno IV. n.º. 1, pág. 9.

(19) CELESTINO ARENA. Idem, idem, pág. 12.

(20) RENZO FUBINI. Op. cit. pág. 12.

que se realiza con el empleo de instrumentos financieros no puede lograrse sino con el funcionamiento del complejo “ingresos-gastos públicos”. Vale decir, que los efectos que el Estado desee alcanzar sobre la economía, debe procurarlos tomando en consideración los fenómenos que se producirán dentro del funcionamiento integral de los dos grandes momentos de la actividad financiera: constitución del patrimonio público y empleo del mismo (16).

Vemos pues, que a través del complejo “ingreso - gastos públicos” el Estado procura llenar los fines que le incumben, fines que siempre son expresión política, de lo que inferimos que las finanzas públicas son ellas mismas fenómenos de política económica. Coincide con esta corriente, Del Vecchio, quien en su libro “Lezioni di Economia Applicata” trata de las finanzas como un capítulo de la política económica (17).

El marcado acento político económico que hoy anima a la actividad financiera es también aceptado por el Prof. Celestino Arena, al elaborar su teoría que reduce el límite del campo de los estudios de la misma a la síntesis político-económica. Sin entrar a considerar, por ser ajeno a la índole de este trabajo, si es o no exacta o exhaustiva esa síntesis, sólo diremos que en la construcción de su teoría el Prof. Arena demuestra cómo en la moderna concepción de las funciones del Estado el aspecto político-económico rige la actividad financiera. Y en ese sentido sostiene, como ya lo sostuvieran Einaudi y Del Vecchio, aunque con distintos alcances teóricos y prácticos, que la actividad financiera como parte integrante del equilibrio económico, por su adherencia al sistema económico y por fundamentales exigencias de carácter político, quiere ser factor del equilibrio social presente y futuro condicionando en un sentido político-econó-

---

(16) VINCENZO TANGORRA. — *Treatato di Scienza della Finanza*. — Milano 1915. Societá Editoria Libreria, pág. 5.

(17) GUSTAVO DEL VECCHIO. — *Lezioni di Economia Applicata*. C. E. D. A. M. Padova, 1937.

mico el cálculo financiero (18); para luego agregar, más adelante, que, en la intervención creciente que en el campo de la vida económica se cumple por los entes públicos o de voluntad colectiva, realmente la actividad financiera es utilizada siempre más como medio de maniobra de la política económica (19).

Pero quien acentúa más esta conjunción que de manera progresiva se cumple entre las finanzas y la política económica, es el Prof. Fubini, al afirmar la igualdad entre finanzas y política económica. Tal vez exagerado cuando niega a la ciencia financiera un campo particularmente suyo de investigación, pero sí acertado, desde el punto de vista real y objetivo de la actividad financiera más moderna, cuando expresa que ambas disciplinas, finanzas y política económica, “son en definitiva la misma cosa” (20). Partiendo de esta premisa, sostiene que si se quiere tener una visión de la actividad estatal, se deben tener presente todas las medidas adoptadas por el Estado, sin lo cual la investigación, trunca, tiene un escaso significado concreto. Esta necesidad de tomar en consideración todas las medidas empleadas por el Estado, surge para él de los diversos temperamentos a los que puede optar para cumplir sus fines. Por ejemplo: 1.º) si el Estado quiere proteger una industria puede: a) aumentar los impuestos y distribuir en su favor los correspondientes ingresos (finanza strictu sensu) o bien: b) proteger directamente la industria en cuestión dictando una ley que prohíba o limite la importación de los productos competidores (política económica); 2.º) En la defensa higiénica el Estado interviene a los fines de que las cosas y objetos infecciosos no se tornen fuentes de epidemias. Se le presenta aquí la al-

(18) CELESTINO ARENA. — *Per una teoria politico-economica della finanza*. — Rivista di Diritto Finanziario e Scienza della Finanza. Anno IV. n.º. 1, pág. 9.

(19) CELESTINO ARENA. Idem, idem, pág. 12.

(20) RENZO FUBINI. Op. cit. pág. 12.

ternativa de producir servicios higiénicos (fenómeno financiero) o de imponer normas higiénicas (fenómeno de política económica); 3°.) Bosques: a los fines de la conservación de determinados bosques el Estado puede declararlos inalienables y proveer él mismo a su guarda (tarea ésta a la cual puede frecuentemente atender en forma eficaz sin gastos excesivos y dificultades técnicas notables), o bien sujetarlos al **vínculo forestal** (esto es regular los cortes de los bosques y prohibir el labrado del terreno sobre el cual crecen); 4°.) Granjas modelos: el Estado puede promover indistintamente la instrucción agraria con enseñanzas específicas, o bien instituir granjas modelos que él mismo administra; 5°.) Precios de comestibles: el Estado antes que fijar precios de los comestibles por medio de leyes especiales, puede asumir una empresa en competencia con los particulares haciendo funcionar la provisión de comestibles. Vende a precio de costo, o a un precio que permita una utilidad limitada, e impide, de tal modo, a los particulares que realicen una utilidad exagerada; y 6°.) Ferrocarriles: (también aquí tenemos intereses opuestos). La forma extrema de intervención del Estado es la estatización; a veces basta, a los fines públicos, la fijación de normas estableciendo para los ferrocarriles la obligación de un comportamiento imparcial con respecto a los consumidores (horarios, tarifas, términos de entrega uniformes). Uniformidad ésta, necesaria para evitar que algunas clases se beneficien excesivamente en perjuicio de otras.

Con estos ejemplos, Fubini trata de poner en evidencia, además de la amplitud que debe asumir el concepto “necesidad colectiva” para cumplir una útil función científica, que la misión primordial del Estado es satisfacer las necesidades colectivas o conciliar los intereses opuestos que se manifiestan en la sociedad (también necesidad colectiva según el

concepto “devitiano”) (21); lo que puede realizar con medidas optativas, cuyos efectos serán, en muchos aspectos, similares entre ellos. Para extraer como consecuencia inmediata, la inexistencia de una línea de demarcación entre fianza y política económica, lo que vuelve a confirmar, en substancia, que una ciencia de las finanzas, en sí misma, no existe (22).

Es entonces esta conjunción entre finanzas y política económica que se cumple en los Estados modernos, lo que nos permite afirmar, que las finanzas públicas, concebidas como complejo “ingreso-gasto público” son paralelas a la acción del Banco Central como organismo director de la vida económica. Este paralelismo, entonces, puede también constituir la base de estudio de un importante sector de las relaciones entre finanzas públicas y Banco Central.

8. — Aun cuando pareciera extrema esta identidad entre finanzas y política económica sostenida por Fubini; no podemos, por otra parte, desconocer que las finanzas públicas aún en su aspecto relativo sólo a los ingresos, tienden cada vez más a dejar de ser finanzas exclusivamente fiscales, para transformarse con intensidad creciente en una actividad que se inspira siempre más en finalidades extrafiscales (23). Esta tendencia es paralela al intervencionismo en el campo económico. Sin embargo, esta transformación operada en las finanzas públicas se ha producido favorecida por la naturaleza misma de ellas. En efecto, no sólo la adopción de medios de naturaleza financiera destinados expresamente a obtener objetivos extra-fiscales de la política estatal, produce alteraciones deseadas en la economía de un país, sino

---

(21) A. DE VITI DE MARCO. — *Principios fundamentales de Economía financiera*. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid 1934, pág. 33.

(22) RENZO FUBINI. — Op. cit., pág. 13.

(23) MARIO PUGLIESE. — Op. cit.



ternativa de producir servicios higiénicos (fenómeno financiero) o de imponer normas higiénicas (fenómeno de política económica); 3°.) Bosques: a los fines de la conservación de determinados bosques el Estado puede declararlos inalienables y proveer él mismo a su guarda (tarea ésta a la cual puede frecuentemente atender en forma eficaz sin gastos excesivos y dificultades técnicas notables), o bien sujetarlos al **vínculo forestal** (esto es regular los cortes de los bosques y prohibir el labrado del terreno sobre el cual crecen); 4°.) Granjas modelos: el Estado puede promover indistintamente la instrucción agraria con enseñanzas específicas, o bien instituir granjas modelos que él mismo administra; 5°.) Precios de comestibles: el Estado antes que fijar precios de los comestibles por medio de leyes especiales, puede asumir una empresa en competencia con los particulares haciendo funcionar la provisión de comestibles. Vende a precio de costo, o a un precio que permita una utilidad limitada, e impide, de tal modo, a los particulares que realicen una utilidad exagerada; y 6°.) Ferrocarriles: (también aquí tenemos intereses opuestos). La forma extrema de intervención del Estado es la estatización; a veces basta, a los fines públicos, la fijación de normas estableciendo para los ferrocarriles la obligación de un comportamiento imparcial con respecto a los consumidores (horarios, tarifas, términos de entrega uniformes). Uniformidad ésta, necesaria para evitar que algunas clases se beneficien excesivamente en perjuicio de otras.

Con estos ejemplos, Fubini trata de poner en evidencia, además de la amplitud que debe asumir el concepto “necesidad colectiva” para cumplir una útil función científica, que la misión primordial del Estado es satisfacer las necesidades colectivas o conciliar los intereses opuestos que se manifiestan en la sociedad (también necesidad colectiva según el

concepto “devitiano”) (21); lo que puede realizar con medidas optativas, cuyos efectos serán, en muchos aspectos, similares entre ellos. Para extraer como consecuencia inmediata, la inexistencia de una línea de demarcación entre fianza y política económica, lo que vuelve a confirmar, en substancia, que una ciencia de las finanzas, en sí misma, no existe (22).

Es entonces esta conjunción entre finanzas y política económica que se cumple en los Estados modernos, lo que nos permite afirmar, que las finanzas públicas, concebidas como complejo “ingreso-gasto público” son paralelas a la acción del Banco Central como organismo director de la vida económica. Este paralelismo, entonces, puede también constituir la base de estudio de un importante sector de las relaciones entre finanzas públicas y Banco Central.

8. — Aun cuando pareciera extrema esta identidad entre finanzas y política económica sostenida por Fubini; no podemos, por otra parte, desconocer que las finanzas públicas aún en su aspecto relativo sólo a los ingresos, tienden cada vez más a dejar de ser finanzas exclusivamente fiscales, para transformarse con intensidad creciente en una actividad que se inspira siempre más en finalidades extrafiscales (23). Esta tendencia es paralela al intervencionismo en el campo económico. Sin embargo, esta transformación operada en las finanzas públicas se ha producido favorecida por la naturaleza misma de ellas. En efecto, no sólo la adopción de medios de naturaleza financiera destinados expresamente a obtener objetivos extra-fiscales de la política estatal, produce alteraciones deseadas en la economía de un país, sino

---

(21) A. DE VITI DE MARCO. — *Principios fundamentales de Economía financiera*. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid 1934, pág. 33.

(22) RENZO FUBINI. — Op. cit., pág. 13.

(23) MARIO PUGLIESE. — Op. cit.

que aún aquellos medios empleados con estricta finalidad fiscal, producen, al margen de la intención inspiradora de la política estatal, alteraciones en el equilibrio económico. Consideremos por separado estas dos aseveraciones a través de ejemplos que nos permitan aclarar lo que sostenemos más arriba. Supongamos para la primera, o sea finanzas con fines extrafiscales, que el Estado desee favorecer inducido por motivos de intereses públicos, políticos, económicos, militares, etc., el desarrollo de una determinada actividad económica detenida por la competencia extranjera. Puede alternativamente o conjuntamente recurrir a tarifas aduaneras protectoras o exenciones fiscales, o bien a premios o subvenciones. Con las tarifas protectoras, el Estado modifica, a favor de la empresa o empresas beneficiadas, el equilibrio de los intercambios internacionales neutralizando la acción de la competencia de las empresas extranjeras; con las exenciones permite reducir los gastos generales y por lo tanto los gastos de producción; con los premios y las subvenciones contribuye directamente a los gastos generales de las explotaciones, los cuales obran el efecto de permitir la prosecución de la producción, que en otras circunstancias sería imposible, o de conceder al capital una retribución conveniente, con el ulterior resultado de atraer nuevos capitales privados a aquel ramo de producción del cual se habían alejado mientras la tasa del beneficio redituado quedaba por debajo de la tasa corriente del mercado <sup>(24)</sup>. Hemos hablado en el párrafo anterior de tarifas aduaneras, de exenciones, de premios y subvenciones. El impuesto también puede ser usado para servir finalidades exclusivamente extrafiscales, tal por ejemplo, los casos en que se lo usa para redistribuir capacidad adquisitiva favoreciendo a clases determinadas cuyas actividades procura el Estado mantener. Viene al caso mencionar el proyecto de nuestro Ejecutivo Nacional sobre el

(24) MARIO PUGLIESE. — Op. cit., pág. 175.

impuesto móvil a las exportaciones de carne cuyo producido, en último análisis, será transferido a las clases agrarias cuyo standard de vida se desea mantener adquiriéndoles sus producciones.

Los ejemplos citados muestran que la actividad financiera del Estado provoca modificaciones en la economía obrando directamente sobre demanda y oferta de bienes y servicios, costos, precios y consumos.

Caben dentro del cuadro de las finanzas extrafiscales, las tituladas finanzas conjunturales. Con este término se entienden, de un lado, las medidas financieras inmunizadas de las alternativas del ciclo económico; este aspecto sin embargo, no nos interesa aquí. Por otro lado se llaman finanzas conjunturales las que actúan sobre el ciclo económico, sea tratando de eliminar las variaciones conjunturales, como tratando de no agravar los efectos de ellas. Las finanzas reflatorias, cuyos ejemplos más importantes están constituídos por el impuesto norteamericano sobre las ganancias no distribuidas de las sociedades anónimas y por el impuesto francés sobre las reservas de las sociedades anónimas, y las finanzas antinflatorias que son tan actuales en todos los países, representan la mejor ilustración de estas finanzas conjunturales.

Ahora bien, es evidente que las finanzas conjunturales representan un fenómeno paralelo a las actividades del Banco Central.

Veamos ahora, cuando los instrumentos financieros son usados con fines exclusivamente fiscales, cómo producen alteraciones económicas. Supongamos, por ejemplo, un impuesto a los consumos que afecte mercaderías que adquieren las clases trabajadoras, y sin entrar al análisis para considerar los distintos efectos según sean de demanda elástica o rígida, puede afirmarse que la consecuencia inmediata será la restricción de los consumos. La segunda

que aún aquellos medios empleados con estricta finalidad fiscal, producen, al margen de la intención inspiradora de la política estatal, alteraciones en el equilibrio económico. Consideremos por separado estas dos aseveraciones a través de ejemplos que nos permitan aclarar lo que sostenemos más arriba. Supongamos para la primera, o sea finanzas con fines extrafiscales, que el Estado desee favorecer inducido por motivos de intereses públicos, políticos, económicos, militares, etc., el desarrollo de una determinada actividad económica detenida por la competencia extranjera. Puede alternativamente o conjuntamente recurrir a tarifas aduaneras protectoras o exenciones fiscales, o bien a premios o subvenciones. Con las tarifas protectoras, el Estado modifica, a favor de la empresa o empresas beneficiadas, el equilibrio de los intercambios internacionales neutralizando la acción de la competencia de las empresas extranjeras; con las exenciones permite reducir los gastos generales y por lo tanto los gastos de producción; con los premios y las subvenciones contribuye directamente a los gastos generales de las explotaciones, los cuales obran el efecto de permitir la prosecución de la producción, que en otras circunstancias sería imposible, o de conceder al capital una retribución conveniente, con el ulterior resultado de atraer nuevos capitales privados a aquel ramo de producción del cual se habían alejado mientras la tasa del beneficio redituado quedaba por debajo de la tasa corriente del mercado <sup>(24)</sup>. Hemos hablado en el párrafo anterior de tarifas aduaneras, de exenciones, de premios y subvenciones. El impuesto también puede ser usado para servir finalidades exclusivamente extrafiscales, tal por ejemplo, los casos en que se lo usa para redistribuir capacidad adquisitiva favoreciendo a clases determinadas cuyas actividades procura el Estado mantener. Viene al caso mencionar el proyecto de nuestro Ejecutivo Nacional sobre el

(24) MARIO PUGLIESE. — Op. cit., pág. 175.

impuesto móvil a las exportaciones de carne cuyo producido, en último análisis, será transferido a las clases agrarias cuyo standard de vida se desea mantener adquiriéndoles sus producciones.

Los ejemplos citados muestran que la actividad financiera del Estado provoca modificaciones en la economía obrando directamente sobre demanda y oferta de bienes y servicios, costos, precios y consumos.

Caben dentro del cuadro de las finanzas extrafiscales, las tituladas finanzas conjunturales. Con este término se entienden, de un lado, las medidas financieras inmunizadas de las alternativas del ciclo económico; este aspecto sin embargo, no nos interesa aquí. Por otro lado se llaman finanzas conjunturales las que actúan sobre el ciclo económico, sea tratando de eliminar las variaciones conjunturales, como tratando de no agravar los efectos de ellas. Las finanzas reflatorias, cuyos ejemplos más importantes están constituídos por el impuesto norteamericano sobre las ganancias no distribuidas de las sociedades anónimas y por el impuesto francés sobre las reservas de las sociedades anónimas, y las finanzas antinflatorias que son tan actuales en todos los países, representan la mejor ilustración de estas finanzas conjunturales.

Ahora bien, es evidente que las finanzas conjunturales representan un fenómeno paralelo a las actividades del Banco Central.

Veamos ahora, cuando los instrumentos financieros son usados con fines exclusivamente fiscales, cómo producen alteraciones económicas. Supongamos, por ejemplo, un impuesto a los consumos que afecte mercaderías que adquieren las clases trabajadoras, y sin entrar al análisis para considerar los distintos efectos según sean de demanda elástica o rígida, puede afirmarse que la consecuencia inmediata será la restricción de los consumos. La segunda

consecuencia de alteración económica serán las demandas de aumentos de jornales, y conseguidos éstos, la tercera consecuencia se referirá a los costes de producción. Y podríamos seguir adelante refiriéndonos a las alteraciones en la producción misma, beneficios e interés, etc. Pero preferimos quedarnos en ese lugar porque ya se ha puesto en evidencia la alteración producida en la economía. Supongamos ahora un impuesto a las importaciones. Según su tasa puede provocar en el mercado interno un alza de los precios de las mercaderías iguales o sucedáneos con sus consecuentes alteraciones de la producción de éstas y su consumo, y llevado el análisis al mercado productor de las mercaderías afectadas por el impuesto, podrán observarse alteraciones, ya sea en la producción, ya sea en los costes, ya sea en los beneficios.

Volvemos a repetir que las providencias financieras, aún sin finalidades extrafiscales, provocan alteraciones en la economía.

Solo como abstracción se pueden concebir finanzas “neutras”, con las que se logren efectos estrictamente fiscales, porque en la realidad, cualquier acción financiera del primer ente público, aún la destinada nada más que a procurarse los medios para asegurar su subsistencia, motivará reacciones que harán modificar el equilibrio económico.

Las finanzas públicas, aún con finalidades estrictamente fiscales, modifican el equilibrio económico y por esto, son coadyuvantes u obstaculizadoras de las actividades de dirección de la vida económica encargadas al Banco Central.

9. — Ahora bien, si queremos estudiar un sistema de las relaciones entre Finanzas del Estado y Banco Central, veremos que: 1°.) el **Banco Central**: a) por su naturaleza

de Banco Mixto, es decir entidad económico-financiera (fiscal y extrafiscal); b) por sus tareas de auxiliar a las finanzas públicas expresamente encomendadas en su Ley fundamental de manera especial o general, u otras creadas por la práctica; y c) por las conexiones existentes entre economía monetaria y finanzas, es auxiliar y ayuda u obstaculiza la actividad propiamente financiera del Estado; y que: 2º.) las **Finanzas Públicas** con su actividad en lo que se refiere: a) al complejo entrada-gasto; b) por las finalidades extrafiscales en la política del ingreso; y c) por los efectos en el equilibrio económico aún sin finalidades extrafiscales, son auxiliares o ponen obstáculos a las tareas de política económica que son propias del Banco Central.

De acuerdo con este esquema realizaremos nuestro estudio.