701
336.01
P739

TRATADO ELEMENTAL

DE

HACIENDA PÚBLICA

POR

EGIDIO POBLETE E.

Profesor de Economía Política, Derecho Industrial y Hacienda Pública
del Curso de Leyes de los SS. CC.;
Redactor principal de "La Unión" de Valparaíso.

VALPARAISO

SOCIEDAD IMRRENTA Y LITOGRAFIA UNIVERSO

VALPARAÍSO - SANTIAGO - CONCEPCIÓN

1913

Es propiedad.

PROLOGO

El fin de este libro ha sido proveer de un texto a los estudiantes de Derecho, pues el estudio de la Hacienda Pública es obligatorio para optar al título de Licenciado en Leyes: sólo disponían ellos de algunos malos «apuntes» tomados en clase, y no hay libros que puedan servir de texto, por ser unos demasiado extensos, por estar en idiomas extranjeros y porque las traducciones que se conocen de algunos, como del de Flora, son francamente malas. Pero no nos hemos limitado a dar material para un examen que luego se olvida, sino que hemos ampliado el trabajo hasta alcanzar a ofrecer un libro útil para los que quieran obtener algunos conocimientos en este importantísimo ramo.

No hemos pretendido allegar nuevos elementos a la ciencia de la Hacienda: no alcanza para tanto nuestra preparación. Hemos cosechado, pues,

con cierta amplitud en los trabajos ajenos, sobre todo en las obras de Paul Leroy Beaulieu, que es, sin disputa, la primera autoridad en materias financieras en el mundo entero; nos han servido mucho también las obras de Nitti y de Flora, aquélla con algunos datos utilísimos y ésta con el método, pero generalmente nos hemos alejado mucho del criterio de uno y de otro, pues al fin y al cabo nos hemos formado convicciones propias en muchas cuestiones de hacienda y no somos partidarios, ni mucho menos, de las intervenciones del Estado.

Para nuestro trabajo—y en el deseo de hacer que el libro fuera teórico y práctico a la vez—hemos tropezado con grandes dificultades, entre otras la falta de datos estadísticos y el no encontrarse en Valparaíso, ni aun en las bibliotecas particulares, libros de consulta, siempre necesarios. Pero, en lo que hemos conseguido, hemos tenido la ayuda de dos amigos, a quienes debemos esta expresión pública de agradecimiento: son los señores don Carlos Newman, que puso muchos libros a nuestra disposición y aún tuvo la gentileza de encargar algunos a Europa para auxiliarnos en nuestro trabajo; y don Eduardo Pantaleón F., director de «La Unión» de Santiago, incansable colabo-

rador en la tarea de acopiar datos y publicaciones oficiales para nuestra obra. Hemos recibido también ayuda del señor don Gustavo Berckemeyer, Gerente del Banco de Chile y Alemania en Valparaíso, que hasta escribió a su patria para proveernos de datos estadísticos que de otra manera no habríamos podido obtener, y nuestro antiguo compañero y amigo don Alejandro Silva de la Fuente, cuya compañía en largos años de trabajo periodístico primeramente, y cuyos editoriales de «El Diario Ilustrado» en seguida nos han sido de sumo provecho y grandes enseñanzas.

Como hemos escrito este libro en el escaso tiempo que nos dejaban disponibles nuestros trabajos en «La Unión» y nuestras tareas de un triple profesorado en el Curso de Leyes de los Sagrados Corazones, y bajo el apremio de alcanzar a ofrecerlo a los estudiantes del presente año de 1913, no ha habido espacio para una revisión lenta y paciente, como la necesitaba la obra, y por esta causa se han escapado muchos defectos de redacción y de estilo, a los cuales se agregan los que nunca faltan en una impresión por esmerada que sea; pero esperamos que la buena voluntad de los lectores suplirá estos defectos y enmendará los errores sin cargar mucho la mano sobre el autor, especialmente si

tienen presente que en una obra didáctica, sin descuidar el estilo y el lenguaje, se debe atender de preferencia la sencillez y claridad de la expresión, aunque ello dé origen a poco armónicas repeticiones de palabras y frases: no es éste el libro de un artista, de un literato, sino de un profesor y periodista que quiere ser útil a los estudiantes y, en general, a las personas que deseen adquirir algunos conocimientos en una ciencia que en Chile es siempre de palpitante actualidad.

Y sin más prólogo entramos en materia.

Valparaíso, Agosto de 1913.

———

VALOR DE LA MONEDA

de los principales países, en relación con el franco.

		Fr.
Alemania	Marco	1.235
Argentina	Peso (oro)	5.—
Austria-Hungría	Corona	1.05
Bélgica	Franco	1.—
Bolivia	Peso	2.06
Brasil	Milreis	2.86
Bulgaria	Leu	1.—
Chile	Peso (oro)	1.891
China	Tael	3.28
Dinamarca	Corona (kronor)	1.39
España	Peseta	1.—
Estados Unidos	Dólar	5.181
Francia	Franco	1.—
Gran Bretaña	Libra	25.221
Grecia	Dracma	1.—
Holanda	Florín	2.08
Italia	Lira	1.—
Japón	Yen	2.58
México	Peso	2.55

		Fr.
Montenegro	Corona	1.05
Noruega	Corona	1.389
Perú	Peso (sol)	2.52
Persia	Kran	1.475
Portugal	Milreis	4.50
Rumania	Leu	1.—
Rusia	Rublo	2.66
Servia	Dinero (dinar)	1.—
Suecia	Corona	1.389
Suiza	Franco	1.—
Turquía	Libra	25.92
Uruguay	Peso	5.44

La moneda corriente de la Argentina es el peso papel, que vale 2.20 francos; Bélgica, Bulgaria, España, Francia, Grecia, Italia, Rumania, Servia y Suiza tienen una misma unidad monetaria de valor de 1 franco pero con distintos nombres; Noruega y Suecia tienen la misma moneda; la de Montenegro es la misma corona austriaca; la de Turquía es la libra egipcia, que vale un poco más que la esterlina.

PRIMERA PARTE

PRIMERA PARTE

CUESTIONES PRELIMINARES

CAPITULO I,

CONOCIMIENTOS GENERALES.

I. Origen de la Ciencia de la Hacienda.—2. Definición.—3. ¿Es la Hacienda una ciencia o un arte?—4. La historia de la Hacienda.—5. La Hacienda y la Economía Política.—6. Su relación con las demás ciencias.—7. La Hacienda y el Derecho Constitucional.—8. Plan de la obra.

1. El hombre, que es, por una parte, un ser imperfecto y está sujeto a necesidades, limitadas en su intensidad, pero ilimitadas en número, y por otra parte es un ser inteligente, libre, activo y destinado a vivir en sociedad, aplica sus facultades para satisfacer esas necesidades, y así produce, cambia y consume. Esto da origen a una serie de fenómenos designados con el nombre de «económicos»; y de la importancia de estos fenómenos ha nacido una ciencia que se designa con el nombre de «Economía Política.»

La Economía Política es una ciencia que tiene, pues, por materia todos los fenómenos que se refieren a la producción, circulación, distribución y consumo de las riquezas, en cuanto éstas son aptas para satisfacer las necesidades hu-

manas. Pero observando esas necesidades y los esfuerzos encaminados a satisfacerlas, se advierte que algunos de los fenómenos afectan al hombre individualmente, esto es, en cuanto está sujeto a necesidades individuales y en cuanto es capaz de esfuerzos para satisfacerlas personalmente; mientras otros lo afectan en cuanto vive en sociedad con los demás hombres: hay, pues, *necesidades individuales* o privadas, que atañen personalmente a cada hombre, y las hay *colectivas*, que atañen a los hombres en cuanto nación, y que pueden llamarse *necesidades públicas*.

Todos esos fenómenos son de la misma naturaleza y por eso la Economía Política los abarca todos; pero la gran importancia de los que se refieren a las necesidades públicas ha hecho nacer una ciencia nueva, la Ciencia de la Hacienda, que no es sino una rama de la Económica, pero que tiene de por sí entidad propia suficiente para constituirse por separado. Se sigue en esto un fenómeno universal y constante: las células orgánicas se multiplican por división y robustecimiento de los elementos nuevos, las familias por la disgregación de sus miembros y la constitución de nuevos hogares con los elementos del hogar matriz, y de los granos de cada espiga nacen las nuevas espigas y las nuevas sementeras.

Nuestro idioma, como lo ha hecho notar don Zorobabel Rodríguez (1), es pobre de vocabulario en este ramo de la ciencia y le ha dado un nombre que no es propio. La palabra «hacienda» es común a otros objetos y no tiene más que un solo derivado aplicable a esta ciencia, «hacendista»; mientras que el nombre francés de «Finanzas» es más propio, expresa una idea matriz sin comunidad con otros objetos y tiene en su rededor un número considerable de derivados que facilitan la nomenclatura y por tanto la tarea del escritor.

Pero fieles a una disciplina necesaria así en los idiomas como en las demás actividades humanas, seguimos el nombre

(1) Tratado elemental de Economía Política.

castellano y su único derivado; y con la facultad que concede la Academia de la Lengua usaremos vocablos derivados del francés para suplir las deficiencias de nuestro idioma.

2. Explicado el origen, procede ahora definir la Ciencia de la Hacienda.

Se han dado muchas definiciones, pero cada una de ellas adolece de algún defecto fundamental. Leroy Beaulieu, gran autoridad en esta materia, analiza varias y las rechaza, y procurando dar una breve, sencilla y clara, propone una definición propia, que ha sido estimada entre las mejores. «La Hacienda, dice, es la ciencia de las rentas públicas y de la aplicación (1) de estas rentas.» A nuestra vez y salvo el profundísimo respeto que debemos a tanta autoridad, juzgamos imperfecta esta definición, porque con ella se da a entender, indirectamente, que lo primero en el Estado es percibir ciertas entradas y en seguida aplicarlas, siendo el fin del Estado el cumplir ciertas funciones sociales, para lo cual cobra rentas, las cuales no son en consecuencia un fin sino un medio.

Ensayemos, por tanto, una definición nuestra, que proponemos, sin pretensión alguna, pero con la idea de ser más conforme con las funciones del Estado y con el concepto de la Hacienda:

«*La Ciencia de la Hacienda es la que trata de los consumos del Estado y de los medios de proveer a ellos.*»

3. ¿Es la Hacienda una *ciencia* o un arte?

Se ha discutido mucho y muy ociosamente sobre este tópico, y las discusiones tienen su punto de partida en lo exclusivo de las opiniones que se emiten: los partidarios de un concepto rechazan en absoluto toda participación con el otro, y en pretensiones tan encontradas no cabe avenimiento.

La verdad está en uno y en otro campo.

---

(1) "Mise en œuvre," dice el original, que no tiene traducción directa perfectamente equivalente, en castellano.

En efecto, la Hacienda tiene el mismo carácter que su madre la Económica y es a la vez una ciencia y un arte. Cuando explica, por ejemplo, la naturaleza de los impuestos, sus efectos económicos, su influencia sobre el progreso o la estagnación social, sus proyecciones morales, la Hacienda es una ciencia, porque investiga y señala relaciones de causa y efecto. Y cuando indica el límite de los impuestos, descubre los medios más cómodos y seguros de percibirlos y muestra su eficacia práctica, es un arte, porque entonces se limita a dar reglas de conducta, a enseñar el «modus operandi».

«La ciencia, dice Nitti, es un sistema de verdades generales que se refieren a un determinado orden de fenómenos; el arte tiene una función puramente obligatoria. Se ha dicho que están la una frente al otro como el indicativo y el imperativo» (1).

Y como en la Economía Política, aunque lógicamente está primero la ciencia que el arte, porque primero es conocer la ley y segundo aplicarla, en el orden cronológico el arte ha precedido a la ciencia, pues la humanidad comenzó, a causa de la imperfección del hombre, por sentir las necesidades, ensayó después por largos tiempos los medios de satisfacerlas y sólo más tarde recogió el fruto de la experiencia, descubriendo la ley de esos fenómenos.

4. Después de conocer el origen, es útil conocer, siquiera en brevísimo resumen, la historia de la Hacienda.

Ella se confunde con la de la Economía Política, como que de ésta se deriva aquélla. Desde los tiempos más remotos ha habido escritores que se han ocupado en cuestiones de monedas, de impuestos, de gastos públicos y otros fenómenos financieros y económicos; en las obras de Esquines, de Jenofonte y de Aristóteles se encuentran muchas páginas dedicadas a las riquezas, a la moneda, al valor de las cosas y a

(1) F. S. Nitti *Principes de la Science des Finances.*—Paris, V. Giard et Brière, 1904.

otros tópicos de índole económica. Pero sólo en los fines de la Edad Media y en la Moderna se vienen a encontrar obras de alguna importancia, muy incipiente aún, sobre estas materias. Desde 1409 funcionaron en Alemania unas instituciones denominadas «Cámaras Dominales», autoridades colectivas encargadas de administrar los dominios reales o señoriales y de percibir las rentas o «regalías», y como se exigían algunos estudios a los empleados de estas Cámaras, nació allí una ciencia denominada «Cameral», y de esto y de las observaciones de los miembros y de los agentes de esas Cámaras nacieron ciertos embriones de doctrina acerca de las leyes generales que presiden a la formación y distribución de la riqueza. Por otro lado algunos escritores se ocupaban en asuntos monetarios, muy interesantes en aquellos tiempos, en que los reyes cometían con frecuencia el abuso de alterar la moneda.

Mas hasta ahí nada había que saliera del empirismo y de la rutina, y sólo en el siglo XVIII se avanzó algún camino hacia la ciencia. Realizó este progreso un grupo de escritores, conocidos posteriormente con el nombre de «economistas financieros», y son Vauban (1633-1707), Boisguillebert (fin del siglo XVII-1724), Law (1671-1729), Dutot (del mismo tiempo de Mélon) y Mélon (1690 más o menos-1738). Estos escritores substituyeron al empirismo el razonamiento, fueron los abuelos de la ciencia económica y los precursores de los Fisiócratas.

Los Fisiócratas recorrieron más camino aún: comenzaron con los trabajos de Quesnay y llegaron hasta Turgot; a ellos se deben los principios de la libertad comercial y de la libertad industrial, iluminaron muchos problemas, sentaron las bases de la ciencia económica y, aunque incurrieron en muchos errores, fueron ellos quienes reunieron los materiales del gran edificio levantado más tarde por Adam Smith, el padre de la Economía Política, y completado por J. B. Say en Francia.

El régimen constitucional que se introduce en el gobierno de los estados empieza ya a contribuír a separar la Hacienda de la Economía, y desde entonces, a la vez que se perfecciona más y más la ciencia matriz, se robustece e individualiza también la ciencia hija, que adquiere de día en día mayor importancia.

Y hoy, a pesar de la igualdad de naturaleza de la una y la otra, la Económica y la Hacienda tienen campos bien definidos y caracteres bien manifiestos, así como la Química general y la Química médica.

5. Unidas en su origen, la Económica y la Hacienda se unen también por la semejanza de sus fines, si bien la una habla a los individuos, a la sociedad en privado, y la otra a la nación, a los gobiernos.

Como ciencia, la Hacienda es desinteresada: no busca ningún provecho sino que se satisface con el fin propio de toda ciencia, el conocimiento de la verdad. Pero como arte, busca un provecho, análogo al del arte económico. Como ciencia muestra a los gobiernos leyes y principios, y como arte les enseña a aplicarlos de manera que el Estado logre su fin de llenar sus deberes y atribuciones en la forma que le sea más holgada y eficaz, imponiendo a los ciudadanos el menor sacrificio posible. En suma, pues, trata de alcanzar el ideal económico, de cumplir la ley natural, instintiva, por decirlo así, de obtener el mayor provecho posible con el menor esfuerzo posible.

6. Como toda ciencia humana, la de la Hacienda no es completa, no basta por sí sola para labrar el bien que busca, y por consiguiente necesita el concurso de otras ciencias, con todas las cuales está estrechamente enlazada y que, a su vez, necesitan también, cual más, cual menos, el auxilio de la Hacienda.

Está extremadamente ligada con la Moral, pues ésta ilumina a los Estados acerca del fundamento y el fin de los

impuestos y sobre la licitud de los medios financieros y económicos de que la autoridad se vale para el cumplimiento de sus deberes y el ejercicio de sus atribuciones.

Necesita del concurso del Derecho, para conocer la justicia de esos mismos medios y procedimientos y la de los fines que busca el Estado. Le son igualmente necesarias la Historia, que no es sino la experiencia razonada y palpitante de tantos siglos de vida industrial y social, y la Estadística, que pone de manifiesto esa misma experiencia pero agrupada con expresiones numéricas: sin la Historia y la Estadística, la Hacienda no podría resolver muchísimos problemas de gran importancia práctica y de suma trascendencia moral.

La Filosofía, la Religión y la Política aclaran también numerosísimas cuestiones de diaria aplicación y permanente importancia. Aunque directamente no tengan estas ciencias continua ingerencia en las aplicaciones de la Hacienda, dan puntos de base a la Economía Política, que a su vez es el fundamento de la Hacienda; y además hay tantas cuestiones que no se resolverían bien sin el concurso de aquellos tres elementos, como las referentes a la asistencia pública de los desvalidos, a la naturaleza de los impuestos, al ejercicio de ciertas funciones del Estado.

7. Pero hay entre las ciencias jurídicas una con la cual tiene la Hacienda estrecha conexión, pues de ella depende la extensión de las finanzas: es el Derecho Constitucional.

El Estado moderno, sin ser el Estado absoluto y despótico de otro tiempo, aquél que se confundía con la persona de Luis XIV, no se limita a las funciones y atribuciones que le asignan los economistas, sino que extiende más y más su acción por el campo social y penetra en el propio de las iniciativas y energías individuales. Esta extensión de sus funciones se debe en parte al afán de autoridad, la cual es siempre grata a los partidos políticos porque se traduce en empleos y en favores que se pueden repartir, y en parte a causas

naturales que hacen necesaria una mayor o más activa intervención del Estado.

Para fijar la Hacienda, se debe establecer, por tanto, previamente, cuáles son los funciones del Estado, ya en extensión, ya en intensidad, a fin inferir de aquí cuáles son los gastos públicos y cuál, en consecuencia, debe ser la cuota que el Estado ha de tomar de los haberes de los ciudadanos para cubrir esos gastos.

Y ésa es la parte que corresponde al Derecho Constitucional, ya que es esta ciencia la que señala las atribuciones y deberes del Estado, la organización nacional y el mecanismo de los diversos órganos del Estado. Así se ve cómo el Derecho Constitucional es elemento indispensable, si se quiere hacer un estudio más o menos serio de la Hacienda Pública.

8. Expuestas las extensas relaciones de este ramo con los demás, cabe pregnutar cuál es el límite de éste de la Hacienda Pública.

Su campo propio es el que su definición le señala; el estudio de los consumos del Estado y de los recursos adecuados para proveer a esos consumos. Las ciencias que están en relación con la Hacienda son materia de estudios especiales; y el hacendista, aun cuando quiera tratar con toda profundidad y mucha minuciosidad su materia, debe suponer preparado al lector con el estudio de esas materias de estudio previo.

Por nuestra parte, como no pretendemos ni podemos pretender más que escribir un texto elemental, que sirva en primer lugar a los estudiantes de Derecho y de guía a las personas que quieran entrar al estudio de la Hacienda, y a las que, sin tiempo ni vocación para un estudio detallado, deseen adquirir algunos conocimientos en este ramo, pero como deseamos por otra parte hacer más sencillo y claro este estudio, limitamos el plan de esta obra al examen de los gastos y de

los ingresos públicos, que procuraremos sea tan sumario y a la vez tan preciso como sea posible, y lo haremos preceder de algunas nociones sobre las atribuciones del Estado.

Dividimos, pues, nuestro trabajo en cuatro porciones. La primera se dedica a dar nociones preliminares. La segunda estará destinada al estudio de los gastos públicos. La tercera a las rentas del Estado. Y la cuarta, que es más de aplicación que de doctrina, será consagrada al estudio de la hacienda pública de Chile, materia que, esperamos, hará más interesante el libro para los lectores, pues a nadie puede serle indiferente el estudio de la situación y de los recursos y compromisos financieros de la nación en que vive.

CAPITULO II.

LA ECONOMÍA PÚBLICA Y LA PRIVADA.

9. Igualdad de naturaleza entre los fenómenos de la una y la otra.—10. Diferencias entre las actividades económicas y las financieras.—11. El sujeto de las unas y de las otras.—12. Soberanía del Estado.—13. Poder coactivo del Estado.—14. Libertad individual y monopolio fiscal. —15. La mira del lucro.—16. El individuo produce objetos, el Estado solamente servicios.—17. Límites de unas y ctras actividades.—18. El Estado supone la producción individual.—19. Los servicios del Estado no tienen precio comercial.—20. El Estado pide para consumir y el individuo produce.— 21. El Estado es imperecedero.—22. El Estado no ahorra.—23. El Estado necesita del conjunto de las rentas individuales.

9. Hemos expuesto ya cómo la ciencia de la Hacienda no es sino el desarrollo e individualización de una parte de la ciencia económica, pero para más cabal inteligencia del concepto de la Hacienda, creemos necesario entrar en explicaciones más detalladas acerca de esta cuestión, que, precisamente por ser preliminar, tiene mayor importancia.

Una y otra estudian fenómenos de igual naturaleza, pero mientras la Económica se refiere más propiamente a la actividad individual o privada, la Hacienda se dirige especialmente a la del Estado, motivo por el cual algunos tratadistas llaman a la una Economía privada y a la otra Economía pública.

Pero no conviene perder de vista que la ciencia económica mira al conjunto, mientras que la Hacienda sólo a la parte. Según J. B. Say, la Economía política mira los intereses de la sociedad en general, mientras que la Economía pública abraza los hechos y los principios que se relacionan con

los intereses de una nación considerada en particular, y como pudiendo ser opuestos a los intereses de otra nación (1). «La materia de las observaciones de la Economía Pública, agrega Cauwès (2) es, pues, sin discusión posible, el Estado político, es decir la nación independiente investida, como persona, de derecho de gentes, de la soberanía interna y externa», y afectada, añadiremos nosotros, de necesidades propias, que nacen de las funciones del Estado.

10. Pero aunque los fenómenos que la Económica y la Hacienda estudian sean de la misma naturaleza, hay diferencias esenciales entre las actividades económicas individuales y las colectivas y que dan su carácter a una y otra ciencia.

Estas diferencias nacen ya del sujeto de las unas y del de las otras, ya de los medios de que el sujeto se vale, ya de los fines a que se dirigen.

Conviene exponerlas y analizarlas con algún detenimiento.

11. La primera y más importante de estas diferencias se encuentra en el sujeto de las distintas actividades.

En las actividades económicas el sujeto es el individuo, el hombre, y en las financieras es el Estado: el individuo produce para proveer a sus propias necesidades y dirige todo el proceso económico de producción, circulación, distribución y consumo de las riquezas; mientras que el Estado no produce, o sólo por excepción, sino que consume, solamente, para el cumplimiento de sus deberes y el ejercicio de sus atribuciones.

De esta primera diferencia nacen otras, como veremos luego.

12. El Estado, sujeto de la Economía pública, posee la soberanía, mientras que el individuo carece de tal facultad y no tiene más que su independencia y su actividad. En

---

(1) J. B. Say.—Cours complet d'Economie Politique, cuadro general.

(2) Paul Cauwès.—Précis du cours d'Economie Politique, Paris, Larose et Forcel, 1882.

consecuencia, el individuo, para proveer a su subsistencia, no tiene más elementos que los que le subministre su propio trabajo, o los que obtenga cambiando el excedente de su propio trabajo por el excedente del trabajo ajeno; y lo que por este segundo modo obtiene lo alcanza por libre convenio entre partes, por libre contrato.

Entre tanto, el Estado, soberano y depositario de la autoridad y de la fuerza, da a los ciudadanos ciertos servicios públicos y para proveer al gasto correspondiente toma coactivamente del haber de ellos la parte necesaria para cubrir el dispendio de esos servicios: en esto no hay, pues, contrato, libre convenio, sino coacción.

Es verdad que, como veremos más tarde, el Estado no provee por el mismo método a todos los servicios públicos: organiza algunos en forma de servicios voluntarios, como el correo, y los usa y aprovecha quien quiere; pero sobre no darse a veces otro medio de servicio particular, no cabe discusión en cuanto a la renumeración del servicio, sino que el Estado fija una cantidad que se aplica con el rigor de toda ley.

Hay otras actividades financieras, como los ferrocarriles que el Estado emprende como lo haría un particular, pero éstas son sólo excepciones.

13. De la misma naturaleza que la precedente es otra diferencia que atañe a las relaciones del sujeto con los demás hombres.

Cuando el hombre necesita un servicio de sus semejantes, no tiene derecho a pedirlo sino en cuanto ofrezca una compensación o remuneración de justicia: *do ut facias, facio ut facias.*

Mas el Estado no procede de igual manera: como soberano, y por el bien de la sociedad ciertamente, él establece las *prestaciones obligatorias*, o sean servicios que los particulares deben prestarle, sea sin remuneración alguna, sea con remuneración escasa y sin derecho a excepción, sino en muy calificados casos.

En una mejor organización de los servicios públicos y en una mayor y más perfecta extensión de la justicia distributiva, estas prestaciones obligatorias deben desaparecer, pues el Estado debe renunciar a los servicios personales y a los servicios gratuitos; pero entre tanto existen y marcan una gran diferencia entre el sujeto financiero y el económico.

14. Cuando el individuo trabaja, lo hace en igualdad de condiciones con los demás hombres y todos sus esfuerzos y los frutos de su trabajo se miden en libre concurrencia con los esfuerzos y con los productos de los demás hombres; y por esto mismo, recoge para sí el lucro que obtenga, y que es perfectamente legítimo.

Diversas son las condiciones en que se ejercita la actividad del Estado. Cuando éste produce y ofrece sus servicios a los ciudadanos, lo hace en forma de monopolio, como que sólo el Estado dispone de fuerza pública, en forma de policía, ejército o armada, sólo el Estado posee tribunales para definir el derecho, sólo el Estado dirige las relaciones internacionales. Y este monopolio no se limita a los servicios que corresponden al Estado como su función propia y natural, sino que se extiende aún a aquellos otros que por su naturaleza no son del resorte del Estado, pero que ha tomado sobre sí por razón de mayor provecho social, como en el caso del correo, la amonedación y otros por el estilo.

Mas, por lo mismo, que el Estado realiza esos servicios en forma de monopolio, no le es lícito buscar el lucro, no debe buscar ganancias en ellos: el Estado no es sino el conjunto de los ciudadanos y éstos, tratándose de tales servicios, son al mismo tiempo productores y consumidores, y por consiguiente no se pagan beneficios a sí mismos. Y si algún excedente en dinero queda en dichos servicios, debe devolverse a los ciudadanos en forma de reducción de impuestos, o aplicarse a mejoría y perfeccionamiento de los mismos servicios, o destinarse a cubrir las diferencias desfavorables que se produzcan en otros.

15. De esta diferencia nace otra, que no es talvez sino el desarrollo de la segunda parte de la precedente.

El individuo busca siempre un lucro en todas sus actividades económicas, lucro con que por lo menos trata de hacerse pagar sus esfuerzos, además del precio de todos los elementos de que se ha servido en la producción de una cosa o de un servicio; y este provecho es mayor o menor según las condiciones en que el hombre cambia sus productos o servicios.

El Estado no tiene tal mira. Sus esfuerzos personales, por llamarlos con un nombre, son desinteresados: no trata de hacérselos pagar sino en cuanto entran en el costo de producción del servicio. Y sólo procura hacerse pagar este costo; y aun en muchos casos ni siquiera busca este fin, como cuando subministra instrucción primaria a la población, pues en este servicio nada cobra el Estado, sino que cubre las diferencias con los excedentes de otros servicios.

Hay, sí, en algunos países empresas fiscales de lucro, como las fábricas de cerveza de Baviera, pero se trata de casos excepcionales, y que no existen sino en uno que otro país. Además estas empresas se explican por algún fin especial, como la de los ferrocarriles alemanes, que el Estado explota para asegurar la defensa del territorio por sus extensísimos deslindes, o por no destruír bienes y trabajos tradicionales, como en el caso de la fábrica fiscal de tapicerías de Francia.

Y no llevando fin de lucro, el Estado no hace cotizar ni se cotizan en el mercado sus servicios, de modo que para ellos no existe el elemento *valor*—concepto que supone cambio—, sino sólo el precio de costo.

16. En las actividades económicas, el individuo produce objetos o servicios y comercia con ellos, ya enajenando por cambio los unos, ya arrendando o vendiendo los otros, como cuando el hombre vende artículos de consumo o cuando presta sus servicios profesionales.

Entre tanto el Estado nunca enajena productos, no vende objetos, sino ocasionalmente, excepcionalmente, mejor dicho,

sino que presta servicios a los ciudadanos, como cuando cuida las fronteras y costas con el ejército y la armada, cuando guarda vidas y bienes con su policía y sus jueces, cuando dirime contiendas entre derechos por medio de sus tribunales, cuando transporta correspondencia de un lugar a otro, cuando da instrucción al pueblo, etc., etc.

17. Las actividades individuales son ilimitadas mientras que las del Estado tienen límite en su extensión y en su número.

En efecto, no hay campo vedado a la actividad del hombre, que puede emprender todos los trabajos que estén a su alcance, de modo que no hay otro límite que el de las mismas facultades humanas. Y la razón de esta amplitud se halla en que las necesidades del hombre son ilimitadas en número, aunque se deslindan más o menos pronto en su intensidad —de donde nace la llamada «ley de la substitución de las necesidades» o ley de Leroy Beaulieu—: habría sido un absurdo de la naturaleza el sujetar al hombre a necesidades infinitas en número y poner pronto término a sus actividades.

Pero el Estado sólo tiende a realizar algunos fines determinados, de los cuales algunos varían según las circunstancias, pues hoy son unos y mañana otros. La razón de este límite se halla en que las necesidades del Estado son asímismo limitadas en número, y lo son también, como las individuales, en su intensidad, pues su deslinde se encuentra en la capacidad tributaria de los ciudadanos.

18. El hombre produce para consumir, de modo que provee con sus propios medios a sus propios consumos y progresos. Mas, el Estado, como ya lo hemos dicho, no es una actividad económica, no produce, sino que toma de los haberes de los ciudadanos la parte necesaria para proveer a los consumos públicos.

En consecuencia, «la actividad financiera supone la producción individual, como dice Flora (1), pues no existen las riquezas necesarias para la satisfacción de las necesidades colectivas más que en las economías privadas». ¿Cómo hace el Estado el servicio de la instrucción primaria, por ejemplo, sino tomando coactivamente de los haberes particulares las sumas necesarias para costear ese servicio?

Es verdad que el Estado, en algunas naciones, sostiene empresas que proveen a sus propios gastos y aun dejan utilidades, como ocurre con los ferrocarriles en Alemania; pero éstos son casos de excepción, pues afortunadamente el Estado industrial es un fenómeno aislado. Además, en algunos de estos casos, el fenómeno se explica por algún fin especial, como hemos dicho antes (15).

19. Como el individuo busca un fin de lucro o provecho, y comercia con sus servicios o con los frutos de su trabajo, le es muy fácil determinar el precio de costo de cada servicio o acto de servicio y de cada producto, y comparar en seguida este precio con el que obtenga en el cambio, y ver si, en consecuencia, ha perdido o ha ganado. Y como resultado de esto, puede señalar un valor a cada uno de los bienes que posee, pues todos son más o menos susceptibles de entrar en el comercio humano.

No tiene el Estado la misma aptitud. Como no cambia, como no comercia, no puede determinar el grado de utilidad de un gasto y no puede, por tanto, medir el provecho que obtiene de los consumos. Según ya hemos dicho, el Estado procura tan sólo costear el servicio, sin lucrar con él. Además, los que presta son generalmente de un orden moral y escapan, por consiguiente, sus resultados a toda apreciación cuantitativa, a toda expresión numérica. Así el Estado gasta quince

---

(1) F. Flora.—Ciencia de la Hacienda.—Traducción castellana, Madrid, Victoriano Juares, 1906.—No recomendamos esta traducción; es preferible leer la obra en el original italiano.

millones anuales en instrucción primaria y se la da a 200,000 niños; se podría determinar la cuota de gastos por niño, pero ¿se podría medir el provecho moral e intelectual alcanzado con la instrucción?

Hay una doctrina, conocida con el nombre de «reproductividad de los gastos públicos», que procura medir indirectamente el provecho práctico de dichos gastos comparándolos con las mayores entradas que el servicio respectivo origine por aumento de la riqueza general. Así, si se gastan anualmente $ 5.000,000 en difundir la enseñanza industrial, por ejemplo, y a la vuelta de algunos años por el aumento y progreso de las industrias se recogen unos $ 10.000,000 anuales, cuando antes sólo se recogían tres, se habrían obtenido siete millones como reproductividad de dicho gasto.

«Tal doctrina es genial, dice Flora (1), pero está privada de aplicación práctica. El aumento de la riqueza, y, por consiguiente, de los ingresos, no es debido a los gastos del Estado, sino a muchísimas otras causas, entre las cuales la señalada está entre las últimas; ni es posible medir la acción de todas estas causas, ni todos los gastos públicos se reproducen en mayor aumento de valor de los bienes. De aquí la necesidad, para determinar la utilidad social de los gastos públicos, de recurrir, a falta del precio de venta, a índices estadísticos e históricos, y en la práctica al voto de la mayoría, teniendo, por hipótesis, como productivos todos los gastos juzgados como tales por la mayoría de los miembros del consorcio político o por sus mandatarios».

20. Cuando el individuo consume toma por medida sus rentas para determinar los consumos: produce tanto u obtiene tal cantidad por medio de su trabajo, guarda tanto para lo futuro y, en consecuencia, puede consumir tanto. El Estado, a la inversa, determina primeramente sus gastos y en seguida pide a la nación las sumas necesarias para cubrir esos gastos.

(1) F. Flora.—Obra citada.

Esta doble racionalidad del fenómeno proviene de que el individuo tiene en sí mismo sus propias necesidades y sus medios de producción, mientras que las necesidades del Estado provienen de la colectividad y de ella también los elementos adecuados para proveer a ellas.

Sin embargo, este criterio de los gastos del Estado y de la proporcionalidad de los ingresos a tales gastos no se puede tomar en toda la extensión de su significado, de tal modo que el Estado pueda desarrollar ilimitadamente sus gastos y le sea lícito, por tanto, pedir ilimitadamente a los ciudadanos para cubrir tal programa. Nó: esa extensibilidad de los gastos es relativa y tiene su límite en la riqueza de los ciudadanos, en su capacidad contributiva: el Estado no debe llegar jamás con sus impuestos a absorber tal parte de los haberes de los ciudadanos que impida el ahorro, o sea la formación de capitales, de riquezas, pues si transpasa este límite afectará la vida de la nación misma: la nación no es sino una suma cuyo valor depende del valor de los sumandos, que son los ciudadanos, y si éstos se debilitan, padece la colectividad a lo menos en igual proporción.

21. La vida del individuo es corta y en consecuencia éste no tiene que mirar muy lejos: todo hombre debe prever no sólo las necesidades de su vejez sino que debe prever también las de sus hijos, y de hecho todos trabajan por la consideración de la familia; pero sería mucho extender la previsión si se llegara a pensar en los nietos y a hacer privaciones en obsequio de ellos: según esta previsión, que no se extiende a más de unos treinta, cuarenta o cincuenta años, el individuo ordena sus esfuerzos y sus consumos y la prudencia no puede exigirle más.

Pero el Estado es imperecedero; a lo menos, su vida es la suma de la vida de generaciones sucesivas, y no se sabe cuándo habrá de terminar esta serie; y siendo imperecedero, tiene que ordenar sus esfuerzos y sus consumos con la previsión de tiempos muy distantes aún y que no son visibles para

la mirada individual. Así cuando el Estado construye un ferrocarril, tiene en vista para el pago a tres o cuatro generaciones y para el provecho a esas mismas y muchas más; cuando dicta leyes para la conservación o replante de los bosques, mira a centenares de años de distancia.

22. Como queda insinuado en el párrafo 20, el individuo, conociendo los bienes de que dispone para su subsistencia, antes de entrar a consumir reserva una parte para ahorro, en consideración de que un día puede caer enfermo y no podrá trabajar, o de la privación del esfuerzo por la vejez, o de cualquiera otra contingencia; y reserva también con la mira de formar riquezas que le permitan trabajar en mayor escala; con mínimo sacrificio, se asegura, pues, un gran bien.

El Estado se encuentra en diversa situación: no ahorra, no capitaliza, porque no cae enfermo, ni se envejece, ni ha menester de acumular riquezas para nuevas empresas, pues para ello dispone de grandes fuerzas colectivas, entre otras del crédito, que le permite recurrir a los empréstitos para tales empresas y disponer así por anticipado de riquezas futuras. Además el Estado saca sus rentas de los haberes de los ciudadanos, por consiguiente con sacrificio de éstos, y es racional, en consecuencia, que disminuya el sacrificio cuanto más se pueda, que no les pida sino lo estrictamente necesario para costear el servicio, sin que haya nunca excedentes por haberse tomado a los ciudadanos más de lo que era menester.

Y si algún excedente se produce, por haberse hecho económicamente el servicio o por cualquiera otra causa, debe disminuirse algún impuesto en lo sucesivo o aplicarse dicho excedente a llenar los déficit que puedan sobrevenir en algún otro ramo. Es ésta la mejor forma de ahorro: si el referido excedente quedara en poder del Estado, sería fácilmente consumido, pues el Estado es siempre ingenioso en encontrar pretextos para los gastos, o en el mejor de los casos quedaría inactivo, estéril, mientras que en poder de los contribuyentes entraría a servir en nuevas producciones.

23. Se señala todavía una diferencia, pero no tan manifiesta como las precedentes, pues ha sido y sigue siendo discutida.

«El Estado, dice el mismo financista que acabamos de citar, para la producción de los servicios públicos, no puede recurrir a una sola clase de rentas individuales, sino al complejo de estas rentas, repartiendo los gastos sobre la totalidad de los consociados, aún sobre aquéllos que no participan de los bienes producidos, sin lo cual la producción colectiva perdería toda su ventaja económica, mientras que los particulares pueden obtener la satisfacción de sus necesidades de una renta única, tanto del salario como del provecho, del interés como de la renta. Dada la enorme proporción de los gastos públicos, la renta resultaría insuficiente, cuando los bienes correspondientes a los sobredichos gastos tuviesen que derivarse solamente de una de estas formas elementales de la distribución de la riqueza, como quería la escuela fisiocrática con el impuesto único sobre la tierra».

Aunque se hacen muchas y graves objeciones contra el impuesto único, más tarde veremos que muchas de ellas se refieren más a la forma que a la substancia, y que la escuela de los Fisiócratas no andaba tan descaminada al proponer tal sistema financiero, aunque por otra parte errara en el punto de partida de su sistema.

CAPITULO III.

LAS ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL ESTADO.

24. La Hacienda Pública y el Derecho Constitucional.—25. Las diversas escuelas con respecto a las funciones del Estado.—26. La aplicación de la ley de la economía de las fuerzas.—27. El Estado antiguo y el Estado moderno.—28. Causas del aumento de las funciones del Estado.—29. Clasificación de las funciones.—30. Funciones *necesarias* o *naturales*.—31. Funciones *complementarias*.—32. Funciones *facultativas* o *supletorias*.—33. Funciones *abusivas*.

24. Como quedó dicho más atrás, la Hacienda Pública necesita el concurso previo del Derecho Constitucional, para que esta ciencia determine cuáles son las atribuciones y funciones del Estado, pues de la extensión de éstas dependen los gastos públicos, y de los gastos depende la cuota que el Estado debe pedir a los ciudadanos para poder efectuar dichos gastos y realizar tales funciones.

Pero aunque el Derecho Constitucional sea un estudio separado, creemos útil dar aquí, para mayor claridad, una idea de dichas atribuciones y funciones, prólogo necesario para el conocimiento, aunque elemental, de la Hacienda Pública.

Y al señalar esas funciones no nos detendremos a discutir *cuáles deben ser*, ni cuáles son las lícitas, pues ésta es materia propia de otro ramo; sino que señalaremos *cuáles son*, indicando, a lo sumo, cuáles son aceptadas por las diversas escuelas y cuáles son discutidas o negadas.

25. Pero ante todo demos una idea acerca de las escuelas.

Se hallan en pugna en estas cuestiones la escuela *individualista* y la *socialista*.

La *individualista* hace consistir el bien social en el bien individual, el cual no se consigue sino con la libertad individual, sin más límite que el interno de la responsabilidad y el externo del derecho ajeno; en consecuencia, la acción del Estado debe constreñirse a aquellas funciones que tienden a asegurar la libertad individual y a las cuales no pueda proveer la acción del individuo, y a aquellas otras que tengan por objeto asegurar la vida de la nación.

La *socialista* tiende hacia el extremo opuesto. Niega que la acción individual pueda producir el bien, pues el hombre es lobo contra el hombre, y en consecuencia hay que buscar el bien en la acción colectiva, en la acción social. Son por tanto atribuciones del Estado todas aquellas funciones que se encaminen al bien social, aún a despecho de los intereses individuales y hasta con sacrificio de éstos, y el Estado debe tener en su mano no sólo aquellas funciones que se dirigen al bien colectivo irrealizable por la sola acción individual, como es, por ejemplo, la defensa del territorio nacional, sino aún las que se refieren a bienes más privados pero cuyo goce se extiende a todos los habitantes del país, como son las relaciones comerciales, la actividad industrial; y todavía las que se dirijan a intervenir en la lucha social y a armar al débil contra el fuerte, al obrero contra el patrón, al proletario contra el capitalista.

Entre estas escuelas opuestas hay muchos matices, que dependen de la energía de cada cual, del concepto que tengan de la bondad o maldad humana, y hasta de idiosincracias de raza, y de antecedentes históricos, pues se ve que los pueblos anglo-sajones son más individualistas que los latinos, y entre aquéllos son más liberales los ingleses que los alemanes. En estas escuelas, muchas de ellas nacidas de un colectivismo más o menos tímido y que procura conciliar extremos y atar cabos opuestos, se conceden o se niegan atribuciones al Estado, ordinariamente con menos lógica que buena voluntad; pero en general han tenido más influencia las que más se acercan

hacia las que buscan las soluciones de autoridad antes que las de libertad. La razón es obvia: las escuelas liberales hablan más a la inteligencia; las socialistas a los sentimientos.

26. Entre las escuelas colectivas, hay una tendencia que es digna de atención, y que, sin entrar a discutir doctrinas, pero mirando la cuestión con cierto criterio económico, dice:

Fuera de las funciones que todas las escuelas conceden al Estado, aun las más individualistas, hay muchas otras que conviene darle por economía, porque, realizadas por los particulares, costarían mucho más caro que realizadas por el Estado.

Esta escuela aplica, pues, a esta cuestión la ley de la economía de las fuerzas.

27. Es curioso observar cómo, a pesar de la evolución de las ideas acerca del Estado, nos encontramos hoy a no mucha distancia de las organizaciones más antiguas.

Antes de la era cristiana la organización más frecuente era la del poder despótico, en que el monarca tenía toda la suma del poder supremo y era señor de vidas y haciendas: han pasado los siglos y hoy se ha reemplazado el régimen aristocrático por el gobierno de la democracia, pero la gran suma del poder supremo que entonces residía en el monarca reside hoy en el Congreso, que tiene de omnipotencia de hecho, aunque no la tenga de doctrina; y lo que en aquellos años hacía la orden real lo hace hoy la ley.

¿Acaso hay límites que detengan este poder parlamentario? Con el sistema de las mayorías, todo es cuestión de tiempo y de oportunidad, pues si mañana los socialistas o comunistas disponen de la mayoría de un Congreso, al día siguiente quedaría dictada la ley que mande cancelar todos los títulos de la propiedad particular y establezca la comunidad de bienes.

Con esta extensión cada vez mayor del campo de la autoridad, las funciones del Estado se extienden más y más cada día y se comprende que la Hacienda Pública debe proveer

cada vez a necesidades mayores. No es fácil, por tanto, señalar con toda precisión las funciones del Estado, pues cada día trae consigo alguna nueva, pero intentaremos en seguida señalar las causas de la extensión de dichas funciones.

28. Entre estas causas, hay algunas que son perfectamente conformes a derecho, pues no se refieren sino a complementar funciones que todas las escuelas reconocen como propias del Estado. Si a éste incumbe, por ejemplo, la conservación del orden social y por consiguiente el juzgamiento y castigo de los delincuentes, y si el principal castigo es la privación de la libertad y el hospedamiento de éstos en cárceles y presidios, esta función se ha extendido naturalmente a la organización de estos establecimientos de forma de que no sean una mera prisión sino un medio de regeneración de los reos por la educación, la instrucción y el trabajo.

Otra causa es la falta de interés particular para producir ciertos servicios de gran importancia social, pero que no son renumerativos, como el de la estadística.

Otra es la apuntada en el párrafo precedente, la ley de la economía de las fuerzas: así el servicio de correos es mejor, más barato, más seguro y más extenso realizado por el Estado que por mero interés individual. Es lo que se ve también en el caso de muchas obras públicas, como los ferrocarriles en países de escasos capitales.

Las ambiciones de los partidos políticos y la riqueza del erario ha sido otra causal poderosísima para extender las funciones del Estado; el proteccionismo industrial ha ejercido influencia considerable; y el desarrollo de las industrias, especialmente de las manufactureras, y juntamente con esto la generalización del concepto socialista acerca del Estado y sus fines, han acabado de extender y aumentar más y más las atribuciones y funciones del Estado hasta hacerlo intervenir en actos y negocios propios únicamente de la acción individual.

29. Por esta misma enorme extensión de las funciones del Estado no es posible hacer de ellas una enumeración detallada y completa, tanto menos cuanto que varían de un país a otro, según ya hemos explicado en párrafo anterior (25).

Pero sí es relativamente fácil hacer una clasificación en general, para dar los caracteres de cada clase con algunos ejemplos, de modo que el lector pueda analizar los de una función y designar la categoría a que pertenece. Seguiremos de cerca en esta clasificación la que ha dado don Z. Rodríguez en su texto de «Economía Política», que las califica en diversos grupos: en esa obra pueden ver más detalles los lectores.

30. El primer grupo es el de las funciones *naturales* o *necesarias*. Pertenecen a él aquéllas que se encaminan a la conservación de la vida misma de la nación y que el Estado no puede dejar de ejercer porque, si no las ejerciera, sobrevendría la ruina bajo los enemigos exteriores y la anarquía en el interior.

Por este capítulo corresponde de un modo especialísimo al gobierno: 1.º la defensa nacional por medio de la diplomacia, el ejército y la armada; 2.º la conservación del orden interior y la garantía de vidas y bienes por medio del servicio de policía, de tribunales y de cárceles; 3.º la definición del derecho, para dirimir toda contienda entre ellos; 4.º velar por la conservación de aquellos bienes que interesan a la colectividad y que la avidez o la incuria de los individuos podría destruír si se les dejaran a ellos; 5º. amparar y socorrer a aquellas personas que no puedan valerse a sí mismas y carezcan de valedores naturales; 6.º ejecutar ciertas obras de utilidad pública y que no puedan dejarse a la iniciativa privada; 7.º fijar los impuestos y tasas y cobrarlos, administrar los bienes y rentas de la nación y contratar empréstitos comprometiendo el crédito del país.

31. Pueden reunirse en un segundo grupo aquellas funciones que, sin ser propias del Estado por su naturaleza, están mejor en sus manos porque son un bien social de gran impor-

tancia y porque la iniciativa privada no provee a ellas por falta de interés, o que no conviene dejar a ésta porque no serían bien ejercidas por los particulares.

Como ejemplo de las funciones de este grupo debemos recordar el servicio de correos, el de estadística, la instrucción primaria para los niños cuyos padres no dispongan de recursos para darles alguna instrucción, y otras por el estilo.

Este grupo puede denominarse de las funciones *complementarias*, porque nacen de las naturales o necesarias.

32. El tercer grupo es el de las *facultativas* o *supletorias* y se compone de aquellas funciones que el Estado puede dejar de ejercer sin faltar a sus razones esenciales y que sólo debe ejercer sin menoscabo alguno de la iniciativa privada.

Entre estas funciones debemos colocar la instrucción secundaria, que en el carácter de fiscal no es necesaria sino de mera conveniencia, la beneficencia pública—eliminando ciertamente de ella el amparo de aquellas personas que no puedan valerse a sí mismas y carezcan de valedores naturales, función que hemos colocado entre las necesarias—, el fomento del ahorro, la construcción de ciertas obras públicas a que no alcance el esfuerzo individual y que sean de reconocida utilidad general.

El Estado puede ejercer estas funciones siempre que lo pida el interés público y cuando la iniciativa privada no baste para ellas, pero dejando siempre libre el campo a ésta, apenas se presente a tomar su parte en tales empresas.

33. El último grupo es el de las *abusivas*, o sea de aquellas funciones que sólo pide el espíritu de grupo, el interés particular o un concepto errado de las funciones del Estado, y se ejercen en beneficio de una parte de la población, pero con daño más o menos grave de otra parte, la más numerosa y frecuentemente la más pobre.

Ejerce una función abusiva el Estado cuando por medio de impuestos o de favores especiales trata de desarrollar

ciertas industrias con perjuicio de los consumidores y con atropello de la equidad y la justicia; cuando obliga a toda la nación a pagar impuestos para dar instrucción secundaria y superior gratuita a unos cuanto millares de individuos; cuando interviene en las luchas industriales con la mira de favorecer a una industria contra otras y sin espíritu de justicia y equidad; cuando dirige el trabajo industrial, como lo hacía hasta hace un siglo, en las organizaciones gremiales y en las pragmáticas sobre manufacturas de la Edad Media y de la Moderna.

Aparte de los perjuicios y daños que hace el Estado cuando extiende su acción fuera del campo que le pertenece, hay en ella dos males especialmente graves aunque su daño no siempre se sienta a corto plazo: el uno es que lo que se gana en extensión se pierde en intensidad y, en consecuencia, por extender su acción a funciones que no son de su resorte, cumple mal el Estado sus funciones naturales; y el otro, que con la extensión de sus atribuciones, el Estado desarrolla el funcionarismo y aumenta la corrupción que éste trae siempre consigo, y agrava cada día más la carga de tributos que se echa sobre los habitantes del país, pues cada día necesita el Estado más dinero para poder atender a los gastos que resultan de esa extensión de funciones.

SEGUNDA PARTE

SEGUNDA PARTE

DE LOS CONSUMOS PUBLICOS

TITULO I.

De los consumos públicos en general.

CAPITULO IV.

EL AUMENTO PROGRESIVO DE LOS GASTOS PÚBLICOS.

34. El aumento progresivo.—35. Datos de los diversos países.—36. ¿Es real el aumento?—37. Elementos que se deben tener en cuenta.—38. Causas efectivas del aumento.—39. Es mayor en los países nuevos que en los antiguos.—40. Causas que tienden a disminuír los gastos: su ineficacia.

34. Cuando se examinan, aunque sea superficialmente, las noticias estadísticas acerca del movimiento financiero de los distintos países y se compara ese movimiento en una serie de años, inmediatamente llama la atención el fenómeno del crecimiento continuo, incesante, de los gastos públicos, a veces en proporciones moderadas, a veces en proporciones que asustan, pero sin que el movimiento de progresión se detenga jamás.

¿Es éste un hecho casual, o es el producto de un error constante de los hombres de gobierno?

Ese fenómeno es universal en cuanto al tiempo y en cuanto a los lugares, se le observa así en los países liberales como en los estatistas, en todos los regímenes, en las monarquías como bajo las repúblicas, ya con el sistema representativo, ya con el parlamentario, y lo mismo en el despotismo que en el gobierno constitucional. Este carácter de universalidad del fenómeno hace pensar que no todo es error de los hombres, que debe haber causas constantes y universales para provocar un efecto tan persistente y extenso, que hay elementos, buenos o malos, que están produciendo siempre esos resultados, elementos que no varían de un país a otro, ni de un tiempo a otro.

35. La constancia y universalidad del fenómeno se comprueba con los datos estadísticos.

En Francia las entradas fiscales fueron de 3.700,000 francos bajo San Luis, 5 1/2 millones al comenzar y 8.1 al terminar el siglo XIV, subieron de 13.6 a 44.8 durante el siglo XV, a 72 al comenzar el XVI, a 90.80 al comenzar el XVII, y bajo los reinados de Luis XIV, Luis XV y Luis XVI subieron de 90.80 hasta 475 millones. Durante el siglo XIX los gastos subieron hasta alcanzar en 1901 a 3,554 millones y en 1912 han llegado a 4,497 millones. ¡Con cuánta razón el Ministro de Hacienda M. de Villèle decía en 1828 a los diputados que se alarmaban ante un proyecto de presupuestos que pasaba de mil millones de francos: «*¡Saludad, señores, esta cifra porque no la volveréis a ver!*»

Gran Bretaña, a pesar de la cordura y parsimonia sajona, ha aumentado sus gastos de £ 3.000,000 que consumía en 1691, a 11 millones en 1747, a 78 en 1809; y desde 1875, año en que sus presupuestos marcaron 74 millones, subió a 89 en 1891, a 119 en 1900, y en 1912 ha llegado a 240 millones de libras esterlinas.

Bélgica tenía 87.5 millones de francos en 1835, subió a 222.5 en 1871, a 570.4 en 1899 y alcanza a 703.882,500 en 1912.

Suiza se ha escalonado en esta forma: 6.7 millones de francos en 1850; 30.9 en 1870; 66.6 en 1890; 102.7 en 1907; y 98.296,000 en 1912.

Suecia: 48.6 millones de coronas en 1866; 81.2 en 1888-1581; 142.6 en 1902; 263 millones en 1912.

Alemania imperial (sin contar los presupuestos de los Estados): 672.8 millones de marcos en 1874; 1,245 en 1891; 2,197 en 1900; y 2,886 millones en 1912.

Italia: 930.4 millones de liras en 1863; 1,232 en 1879; 1,731.5 en 1895; 1,697 en 1902; y 2,630 millones en 1912.

Rusia: 109 millones de rublos en 1803; 287 en 1850; 793 en 1888; 1,056 en 1890; 1,946.5 en 1902; 3,002 millones en 1912 y en 1913 deben llegar a 3,208.

Estados Unidos: 8.4 millones de dólares en 1810; 40.9 en 1850; 210 en 1885; 509 en 1901; y 964 en 1912, según la cuenta del ejercicio que espiró en 1911.

Japón: 30.5 millones de yens en 1868; 81.5 en 1888; 275.8 en 1901; 576 en 1912 (el yen vale realmente 2.58 francos).

En la misma proporción y más rápidamente aún se han desarrollado los gastos de las provincias, departamentos o municipalidades.

36. Estas series de cifras provocan realmente algún espanto: ¿dónde nos detendremos? ¿cuál será en el porvenir la parte de los haberes de los ciudadanos que el Estado tendrá que tomar si sigue este desarrollo enorme de los gastos públicos?

Ese mismo enorme incremento hace pensar en un desarrollo igual del estatismo, que al fin, de seguir tal paso, llegará a absorber la actividad individual.

Pero aunque es muy grande el desarrollo efectivo de los gastos públicos, esas progresiones numéricas aparentan más de la verdad: el crecimiento de los gastos es un poco menor en absoluto, porque hay mucho que rebajar en esas cifras; y menor también relativamente, porque no ha aumentado con

la misma rapidez la proporción de gastos por habitante, lo que es un factor importante para apreciar la efectividad de la carga que pesa sobre los contribuyentes.

Por otra parte, aunque es muy considerable el aumento del estatismo, no es todo estatismo en ese crecimiento de números sucesivos, pues en mucha proporción este aumento corresponde a causas perfectamente justificadas.

Para reducir el aumento aparente de los gastos a proporciones verdaderas, hay que tomar en cuenta diversos elementos. Analizándolos, no conseguiremos señalar cantidades numéricas, pues no es ello fácil ni cabe en la medida de un tratado elemental, pero a lo menos se verá la verdadera importancia de la cuestión.

Enumeramos y analizamos en seguida esos elementos.

37. Seguimos aquí de cerca algunas ideas de Nitti (1), que dedica algunas interesantes páginas a esta materia.

1.º El primer factor que se ha de tomar en cuenta es la diversa cantidad de prestaciones de unos tiempos y otros. En los antiguos, el Estado hacía sus servicios en mucha parte imponiendo a los súbditos prestaciones obligatorias, ya personales, ya en especies; mientras que en los tiempos presentes, son mínimas y tienden a desaparecer. Ahora bien, dichas prestaciones no figuraban entre las entradas fiscales y representaban una gran economía de dinero fiscal; y hoy el Estado paga esos servicios estableciendo para ello impuestos y tasas, con lo cual aumenta numéricamente el presupuesto de gastos.

2.º En seguida se debe colocar la extensión territorial. Las naciones europeas actuales son mucho más extensas que hace dos o tres siglos, por absorción de pequeños estados independientes, por la reunión de muchos de ellos a fin de formar conjuntos más vigorosos para la defensa, por las conquistas

(1) F. S. Nitti.—Obra citada.

y los descubrimientos geográficos, que han ensanchado el horizonte fuera de Europa. Con este aumento de territorio, se han aumentado también las atenciones del Estado: éste ha tenido que gastar más, pero también ha tenido que atender más, y por eso mismo se han aumentado también sus entradas, como que hoy figura en un conjunto nacional lo que ante figuraba en varias porciones.

3.º La población ejerce igual influencia que la extensión del territorio: se ha desarrollado en proporciones enormes, con una rapidez incomparablemente mayor, en el siglo XIX, que la que traía de los siglos precedentes. La sola Europa ha duplicado su población en el espacio de este siglo, y esta proporción ha sido mayor aún en la América.

Si los Estados han gastado más, ello ha sido porque tenían, pues, una población mucho mayor a que prestar sus servicios, independientemente de todo avance estatista, y con la población, asímismo, se reduce el aumento relativo de los gastos públicos, esto es, la parte que en ellos corresponde a cada habitante, o mejor dicho no ha aumentado tan rápidamente como parece mediante el solo crecimiento de la cifra de los gastos públicos.

4.º Juntamente con la población, y aún más rápidamente que ella, se ha desarrollado la riqueza privada, de modo que han podido coincidir estos cuatro movimientos de progresión: mayor población o sea mayor abundancia de brazos, mejor retribución del trabajo, mayor renta en los ciudadanos, a pesar de la diminución gradual del interés del dinero, y mayor capacidad contributiva en favor del Estado.

Parece que hubiera contradicción en el fenómeno de una diminución de la tasa del interés y el de la mayor renta, pero no se trata de la renta individual sino del total de las rentas privadas de un país.

Del conjunto de estos fenómenos resulta que el Estado ha podido disponer de mayores masas de dinero para sus gastos, y ha podido aumentar sus egresos.

Sin embargo, estos fenómenos han tenido una contrariedad en los últimos tiempos. Se nota en lo presente en Europa una sensible elevación de precio en las subsistencias, fenómeno que tiene muy preocupados a los economistas y que probablemente tiene origen financiero. Las perfecciones crecientes de la mecánica han influído favorablemente para reducir el precio de muchos productos, pero este provecho se ha compensado por otro lado con el aumento en las cargas públicas.

5.º El último de los elementos que hay que tomar en cuenta para reducir a sus verdaderas proporciones aquel enorme y constante desarrollo de los gastos públicos es la variabilidad de valor de la moneda. Y no nos referimos, por cierto, a países como el nuestro, que tienen moneda de papel y por tanto sometida a infinitas fluctuaciones; sino a los países que durante siglos han tenido circulante natural y sólo ocasionalmente han recurrido al curso forzoso.

Esta diversidad de valor proviene de dos causas. La primera consiste en que el peso en metálico de la moneda de otro tiempo era mucho mayor que el de la de hoy: así una *libra* del tiempo de Carlomagno es nominalmente como una libra o franco actual; pero la libra de entonces era una verdadera libra de plata, mientras que la de hoy es sólo de cinco gramos. Y la segunda está en que el metal era entonces mucho más caro que hoy, y ha perdido gran parte de su poder de compra en el transcurso de los siglos. Por estas causas un franco del tiempo de Carlomagno valía nueve veces lo que vale hoy (2).

38. Pero aunque tomando en cuenta los elementos que acabamos de enumerar se reduzcan en absoluto y también relativamente las cifras de los aumentos de los gastos públicos, siempre queda visible un desarrollo enorme y progresivo de dichos gastos. Sus causas son diversas y las expondremos en seguida:

---

(2) Véase Nitti, obra citada; Leber, Appréciation de la fortune privée au Moyen Age Paris, 1847; Jacob, On precious metals. Londres, 1831.

1.ª El mayor costo de los servicios y la mayor carestía de la vida. Así en el pago de los sueldos como en la contratación de las obras públicas, el Estado se halla sometido a la ley general; y si para todos suben los salarios y el precio de los servicios, no hay excepción para el Estado, que tiene que gastar más y más, como los particulares;

2.ª La extensión de las funciones del Estado. La cual, a su vez, proviene de otras causas, a saber:

a) La extensión cuantitativa de las funciones naturales, pues a mayor población corresponden mayores gastos, como ocurre por ejemplo con el servicio de policía;

b) El perfeccionamiento y complemento de esas funciones y de otras tomadas por el Estado: así hoy no basta, como ya hemos hecho notar, tener cárceles para asilar a los reos, sino que es necesario educarlos, regenerarlos;

c) La agregación de nuevas funciones, ya por interés público, ya por estatismo; así se ve que la legislación industrial y la social han extendido las funciones del Estado y hecho aumentar considerablemente los gastos públicos;

3.ª El aumento constante de los gastos militares. Las guerras modernas son incomparablemente más caras que las antiguas; pero aunque no hay guerras, la sola paz armada basta para recargar enormemente los presupuestos públicos: los armamentos son de un precio que excede en mucho a los antiguos, y con mucha razón se ha hecho notar que un solo acorazado de hoy—sin entrar todavía en el tipo de los «dreadnoughts»—vale tanto como toda la escuadra con que los pueblos griegos se defendieron de los ataques de los persas;

4.ª La progresión constante de las deudas públicas. Suelen contraerse por no gravar los presupuestos ordinarios con gastos muy pesados, pero de todos modos pesan gravemente en dichos presupuestos, pues hay que consultar en ellos las sumas anuales necesarias para el servicio de la deuda. Al tratar de ésta más adelante, veremos cómo han venido creciendo las deudas en los distintos países;

5.ª La menor vigilancia y disciplina en los gastos. «Una prosperidad continua, dice Leroy Beaulieu (1), ejerce sobre los pueblos la misma influencia que sobre los individuos: los hace pródigos...» «¿Cómo prevalecerían las severas doctrinas financieras contra el arrastre que se experimenta ante una riqueza pública que aumenta tan rápidamente? Así los Estados, departamentos y ciudades compiten hoy en despreocupación y en derroche. Y cuando vienen los malos tiempos, los hábitos de prodigalidad están tan arraigados que no se les puede extirpar».

Es imposible dar una explicación más clara y más expresiva del fenómeno;

6.ª La organización democrática de los gobiernos. Las democracias son más caras que la aristocracia, que la monarquía. En el gobierno del pueblo por el pueblo y en que el poder depende de los electores, hay que tener contenta a mucha gente, y hay mayor tendencia hacia el socialismo de Estado, que se sirve de gastos muy pesados;

7.ª Las obras públicas, cada vez más extensas y valiosas, y que si se construyen con cargo a las entradas ordinarias gravan los presupuestos ordinarios, y si se ejecutan con empréstitos se confunden con la 4.ª causal de aumento de los gastos públicos.

39. ¿Es más grave este fenómeno del aumento constante y progresivo de los gastos públicos en los países nuevos que en los viejos?

Tememos que sí. En los países sud-americanos, por ejemplo, no se ven las enormes procesiones de números que en los presupuestos europeos, pero ello se debe a que las entradas son aquí menores que en los países del Viejo Mundo; mas considerando las proporciones, el mal es, a nuestro juicio, más grave aquí que allá, según se ve en la enorme inflación de los presupuestos de estos países, como puede observarse en Chile y en la Argentina.

(1) P. Leroy Beaulieu.—Traité de la Science de Finances, Paris, 1899, 6.e édition.

Este mal se explica. En los países jóvenes no hay la experiencia que los siglos de vida pública han acumulado en los antiguos, no hay tanto conocimiento de los negocios; la falta de un pasado más extenso los expone a corrupción más fácil y más rápida; las agitaciones revolucionarias que sacuden las capas sociales llevan al gobierno gentes de escasa preparación y que quieren resarcirse pronto de sus esfuerzos y sacrificios electorales; la pobreza misma de la sociedad hace que se mire el Estado como un gran medio de holgura y enriquecimiento.

La historia financiera de los países nuevos, muy breve pero muy sacudida, prueba la escasa moralidad con que se han manejado sus intereses financieros y económicos.

40. En cambio de tantas y tan poderosas causas de aumento de los gastos públicos, no hay sino dos que obren en sentido contrario, esto es, que tiendan a provocar una disminución de los gastos, y son las que señala Leroy Beaulieu (1).

La primera es la extinción de deudas amortizables o no perpetuas, y la conversión de las que se sirven con un interés alto en otras de interés más bajo.

La segunda causa es la simplificación de ciertos servicios administrativos, una mayor disciplina en los gastos, un espíritu más severo de economía en el Ejecutivo y en las Cámaras.

Desgraciadamente, estas dos causas han tenido hasta aquí poca eficacia. Gran Bretaña, que ha sido el modelo de rigor fiscal para los gastos y que es el país que ha hecho con más felicidad la operación de convertir deudas, no va, sin embargo, muy atrás de los países del continente europeo en el movimiento de aumento progresivo y constante de los gastos públicos, como hemos visto en los datos numéricos que hemos apuntado hace poco.

Este movimiento no se detendrá, pues, sino cuando el exceso del mal sea tan doloroso que ponga límite a la capacidad tributiva del país, por una parte, y a los hábitos de imprevisión y derroche de los gobiernos, por otra.

(1) Obra citada.

CAPITULO V.

De la estimación de los gastos públicos.

41. La estimación de los gastos.—42. Cuota de gastos por habitante.—43. Comparaciones financieras.—44. Medidas del valor de la moneda: los «index numbers», los valores en aduana, las monografías.—45. Avaluación de la riqueza privada: diversos métodos.—46. La riqueza privada en Chile.

41. El Estado es un organismo que consume para producir ciertos servicios necesarios o convenientes al bien social, y para ello toma una parte de los haberes particulares y con esto hace sus gastos. Pero, como quedó ya explicado, este criterio no es absoluto: no debe el Estado tomar sin tasa ni medida, sino que debe gastar con criterio racional para no imponer a los ciudadanos más carga que la que en justicia les corresponda.

Para aplicar esta regla general, es necesario conocer y tener presentes ciertos medios de estimación de los gastos públicos en relación con el número de los habitantes y con sus haberes y en relación con otros países. Dedicamos, pues, este capítulo a la exposición y análisis de esos medios, y comenzamos por enumerarlos: 1.º estimación cuantitativa de los gastos públicos según la población; 2.º comparación de unos datos con otros en diversos países; 3.º estimación de la moneda en que se hace la apreciación de los gastos; 4.º avaluación de la riqueza privada de cada país.

42. El más simple y el más primitivo de estos medios es la determinación cuotativa de los gastos públicos por habitante.

El procedimiento es sencillísimo y fácil. Consiste en dividir la suma total de los gastos públicos por el número de habitantes del país: así se obtiene la suma que el país gasta por habitante.

Pero este dato no tiene más valor que el de una mera curiosidad estadística: de por sí no indica nada. Para que adquiera algún mayor valor se le suele comparar con igual dato del mismo país en una serie de años, pues así se nota el aumento o disminución (este segundo término es ilusorio) cuotativos de los gastos; o con igual dato de otros países en el mismo año.

Damos en seguida la cuota de gastos en 23 de las principales naciones del mundo entero a la fecha del 31 de Diciembre de 1910 (1):

		Francos por habitante
1	México	17
2	Suiza	28
3	Bulgaria	30
4	Turquía	31
5	Servia	35
6	Estados Unidos	37
7	Japón	38
8	Grecia	46
9	España	51
10	Dinamarca	52
11	Alemania	56
12	Suecia	62
13	Noruega	62
14	Rumania	66
15	Italia	71
16	Holanda	72
17	Argentina	74

(1). Jean Birot.—Statisque annuelle de géographie humaine] comparée, Hachette et Cie., Paris, 1911.

		Francos por habitante
18	Portugal	78
19	Inglaterra	84
20	Austria-Hungría	97
21	Bélgica	103
22	Francia	107
23	Chile	120

43. Es recurso muy usado el de comparar los datos de un país con los de otro para inferir de ellos alguna regla práctica; como cuando se compara el gasto cuotativo por habitante de Francia, por ejemplo, con el de Gran Bretaña. El procedimiento puede ser luminoso en muchos casos, pero en muchos también puede dar origen a graves errores, por defectos inherentes a los datos mismos o porque no son ellos lo suficiente para ilustrar el problema a que se aplican. Así en el ejemplo propuesto, o en el que consignamos en el párrafo precedente, la comparación sirve de poco, porque faltan muchos otros factores, como la deuda pública, la riqueza privada, el origen de los fondos fiscales y muchos otros.

Para que la comparación de datos pueda ser útil se han dado muchas reglas, que anotamos en seguida, tomándolas de Nitti (2):

1.ª *Que los datos que se comparan sean obtenidos por el mismo medio* o procedimiento, pues es falsa la conclusión que se saque de comparar los de los presupuestos de un país con los de la cuenta de inversión de otro;

2.ª *Que expresen el mismo fenómeno*: así no es posible comparar los presupuestos de un país con los de otro, sin anotar previamente las distintas procedencias de las rentas fiscales;

3.ª *Que se comparen siempre datos que sean lo más uniformes y homogéneos que se pueda*: es absurdo, por ejemplo, comparar los de un estado federal con los de otro unitario.

(2). Obra citada.

4.ª *Que los datos sean adecuados a la importancia del hecho que se quiere demostrar*: por carecer de esta condición son de mínima utilidad los datos a que nos hemos referido en el párrafo anterior. Chile aparece allí, por ejemplo, con la nota más alta en los gastos del mundo civilizado, y sin embargo no se puede concluír que un habitante de Chile sea el más gravado de todo el mundo: en esa cifra de 120 francos por habitante se encuentra la cuota de la enorme renta del salitre, renta que no grava al habitante de Chile sino al consumidor extranjero de ese abono.

44. Es elemento de suma importancia el valor de la moneda, para poder estimar los gastos públicos y para sacar algún provecho de las comparaciones financieras.

No ha habido nunca, ni hay actualmente, ni se conseguirá en muchos años el establecimiento de una moneda única, universal, siempre la misma y que sirva de instrumento de cambio en el mundo entero. Ni siquiera ha habido unidad monetaria dentro de un mismo país, pues como ya hemos explicado anteriormente (37), la moneda ha venido cambiando de valor en el transcurso de los siglos, y en consecuencia no es fácil hacer comparaciones entre los presupuestos de hoy y los de hace ciento, doscientos, trescientos años o más.

De ahí que se busque con empeño una medida para la variaciones de valor de la moneda, o puntos de referencia para poder hacer con provecho y con verdad comparaciones financieras.

Son muchas y muy graves las dificultades que se oponen a este trabajo. Por ejemplo, si comparamos una suma de dinero de hoy, $ 100 chilenos, por ejemplo, con moneda de hace cincuenta años, tenemos que hacer los siguientes trabajos: 1.º ver cuánto representan los $ 100 papel en moneda de oro de 18 d; 2.º ver qué relación hay entre el oro de 18 d. y el de hace 50 años (45 d); 3.º averiguar el poder de compra del peso de aquellos tiempos; 4.º averiguar las demás condiciones de vida de entonces para saber cuánto representaba

un peso en la economía individual. Tratándose de un espacio de cincuenta años, la obra es relativamente fácil, porque hay personas y libros que consultar; pero cuando se trata de tiempos más remotos, de la Edad Media, de los tiempos del Imperio Romano, las dificultades son enormes.

Hay que buscar, pues, una medida para las variaciones de la moneda, porque la moneda de por sí no da mucha luz.

Se han indicado varios procedimientos, de los cuales quedan en pie tres como los más útiles, aunque ninguno es perfecto ni mucho menos:

1.º El de los «*index numbers*», o *números de índice* o *indicadores*.

Se anotan durante una larga serie de años los precios de cierto número (treinta o más) de mercaderías de mayor consumo; al precio de cada una en el año que sirve de punto de partida, se le asigna el número 100, y las variaciones de los precios en los años siguientes se expresan en relación con ese punto, es decir, en tanto por ciento.

Con este sistema se puede seguir, aproximadamente, el movimiento de los precios a través del tiempo; y después, sumados todos estos números de año en año, se forma una especie de nivel en que se puede comparar cada año con los precedentes y con los que le siguen.

El número de cada mercadería es un *indicador* o *índice*, y las sumas se denominan *índices* o *indicadores totales*.

El procedimiento es útil pero no seguro, pues no acusa las causas de las variaciones, que pueden ser permanentes u ocasionales, ni las diferencias provinientes de las ventas por mayor o por menor. La utilidad aumenta mientras mayor es el número de mercaderías anotadas.

2.º El estudio de las variaciones de los valores en aduana.

En todas las aduanas, para el cobro de los derechos *ad valorem*, es necesario determinar de cuando en cuando el valor de las mercaderías para aplicar sobre él el tanto por ciento de impuesto. Ahora bien, comparando los avalúos de

diversos períodos, se pueden indicar las variaciones que hayan sobrevenido en diez, veinte o más años, y por este medio se puede llegar a estimar las variaciones del valor de la moneda. Este método ha sido aplicado algunas veces en Francia por eminentes estadísticos.

Pero el sistema no tiene base sólida, porque sólo da indicaciones relativas al comercio internacional, haciendo abstracción completa del movimiento comercial interior; en consecuencia se disminuye en mucho la utilidad de tales comparaciones, aunque por otra parte sean muy fáciles de hacer.

No se debe, pues, confiar en los datos procedentes de este método.

3.º Las monografías de familia.

Consiste el procedimiento en comparar el presupuesto de una familia en idéntico régimen doméstico y en distintas épocas, para apreciar las variaciones en el costo de la vida. La comparación debe hacerse igualando condiciones, esto es, con igualdad en el número de personas e identidad en el régimen y eliminando los gastos ocasionales.

Este medio es realmente luminoso y el único que da resultados de algún valor cuando se trata de comparar épocas muy distantes entre sí; pero no es fácil de aplicar, pues mientras más lejana sea la época que se analiza, menos fácil es obtener los datos necesarios. Pero bien aplicado, es utilísimo porque con este método no solamente se obtiene una medida relativamente exacta del valor de la moneda, sino, lo que es más, la influencia de estas variaciones sobre las clases sociales (3).

Pero jamás se podrá obtener un método absolutamente seguro para medir las variaciones de valor intrínseco de la moneda, porque toda medida estará a su vez sujeta a variaciones, como quiera que el valor no es sino la relación de cosas que se cambian o permutan.

---

(3). F. S. Nitti.—Obra citada.

45. Expongamos el último de los medios de estimación de los gastos públicos: la avaluación de la riqueza privada, que es el punto que deben tener en mira los gobiernos al presuponer sus gastos.

Si fuera posible avaluar exactamente la riqueza privada de cada país, la ciencia de la Hacienda alcanzaría un gran progreso, pues con eso solo se determinaría la capacidad tributaria de la nación y por consiguiente el límite que nunca deben transpasar los consumos públicos. Pero la avaluación es obra extremadamente difícil: porque cambia mucho el concepto de riqueza de un punto a otro, y lo que es riqueza en un país no lo es en otro país, y cambia también con el transcurso del tiempo; porque es difícil la tarea material del inventario de los bienes; porque lo es más aún la tasación de éstos; porque hay intereses en ocultar y los hay también en abultar la riqueza individual.

Por estas causas los hacendistas tienen que contentarse con estimaciones muy poco fijas, hechas «grosso modo», con aproximaciones cuya cercanía o cuya distancia con respecto a la verdad no se puede apreciar claramente.

Antes de exponer los métodos usados, anotemos algunas difiniciones.

Se denomina *riqueza privada* o particular la suma de los patrimonios privados pertenecientes a personas físicas o jurídicas de derecho privado.

Riqueza pública es la suma de los bienes poseídos por el Estado y por las entidades del derecho administrativo.

Y *riqueza pública nacional* es el conjunto de la riqueza pública y la privada.

En Europa se usan tres métodos para avaluar la riqueza privada.

1.º Método de De Foville, llamado así por el nombre del gran economista que lo ideó y aplicó. A la muerte de una

persona, todos sus bienes pasan a sus herederos y legatarios y entonces pagan en Francia una contribución, y con esta ocasión se ha podido estimar que anualmente cambian de mano por causa de muerte, seis a siete millones de francos. Como el término medio de vida de una generación es, en Francia, de unos 37 años, se puede presumir lógicamente que en 37 años ha cambiado de manos toda la fortuna privada de Francia, y por tanto multiplicando la cifra anual por ese número de años se calcula el monto de la fortuna privada. En 1910 se estimaba que ésta valía al rededor de 265,000 millones de francos.

2.º Método de avaluación directa, empleado por León Say, Alfredo Neymarck y otros especialistas. No difiere substancialmente del de Foville. Consiste en calcular directamente el valor de los bienes mobiliarios e inmobiliarios tomando como base las minutas de las contribuciones y aplicando en seguida a la suma resultante un coeficiente de capitalización.

3.º Método de Giffen, empleado en Inglaterra. Es muy semejante al de avaluación directa. Toma por base el impuesto sobre la renta (*income tax*), pero elimina de él aquellas rentas que no corresponden a un capital; establece el tanto por ciento del impuesto, y aplicándolo como coeficiente de capitalización calcula la riqueza que representa. Las últimas estimaciones calculan en 12,500 millones de libras esterlinas la riqueza privada de Inglaterra, y en unas 94,000 libras el aumento anual de dicha fortuna.

46. ¿Se podrá calcular el valor de la riqueza privada en Chile?

No se ha aplicado aquí ningún método, y con cualquiera que se aplicara los resultados serían poco dignos de fe por causa de las continuas y bruscas fluctuaciones del papel moneda y por la influencia de estas variaciones sobre el valor de la propiedad.

En un breve estudio que hemos hecho sobre la deuda pública de nuestro país y que insertaremos más adelante, hemos ensayado un método de avaluación de la riqueza privada tomando por base el impuesto de haberes inmuebles: con este punto de partida hemos llegado a calcular la riqueza privada en unos $ 15 ó 20,000 millones de pesos.

Al tratar de la deuda pública anotaremos la explicaciones de estos cálculos.

CAPITULO VI.

REGLAS Y CLASIFICACIONES DE LOS CONSUMOS PÚBLICOS.

47. Criterio de los consumos: reglas de Gide.—48. Reglas de Flora: primera, universalidad de las necesidades.—49. Segunda, cualidades de las necesidades a que deben proveer.—50. Tercera, proporción con la potencialidad económica.—51. Cuarta, límite de la reducción de los gastos.—52. Clasificación general de los consumos.—53. Clasificación por sus fines.—54. Con respecto a la forma.—55. Con respecto a la destinación.—56. Con respecto al tiempo.

47. En párrafos anteriores hemos señalado cuál debe ser el criterio general de los consumos públicos—el Estado consume para poder hacer ciertos servicios públicos, o más técnicamente, para satisfacer ciertas necesidades colectivas—y para proveer a estos gastos toma una parte de los haberes de los ciudadanos: pide, pues, a éstos tanto cuanto sea necesario para dicho fin. Pero no es lícito que el Estado gaste sin medida ni que pida, por tanto, sin medida, pues en todo ello debe haber un criterio racional y fundado en los principios de la justicia y de la equidad.

Ahora bien ¿sería posible dar algunas reglas o principios cómo base de toda política financiera?

Generalmente los financistas no entran en esta materia; son pocos los que ocupan en tales preceptos. Podemos, sin embargo, anotar algunos.

Y desde luego, recordaremos las reglas de Charles Gide (1) sobre los consumos, que aunque se refieren a los privados, en cierto modo son útiles también para los hombres de gobierno:

---

(1). Precis d Economie Politique.

1.ª Todo gasto que tenga por resultado un desenvolvimiento físico, intelectual o moral del hombre, debe ser aprobado, porque ¿en qué podría emplear mejor el hombre sus recursos que en la conservación o restablecimiento de su salud, o en el perfeccionamiento de sus facultades?

2.ª A la inversa, todo gasto que tienda a un resultado opuesto, debe ser condenado en nombre de la Ciencia de los Deberes y de la Ciencia de la Riqueza.

Aplicando al Estado estas reglas, no se debe entender que éste deba buscar el bien del individuo, sino el de la colectividad y en cuanto ésta entra en las funciones del Estado.

48. Como reglas especiales para los consumos públicos, anotaremos las que indica Flora (2) y que este economista deriva del concepto de que «el gasto debe tener por fin la satisfacción de una necesidad colectiva».

La primera de estas reglas consiste en *que la necesidad que se trate de satisfacer sea «sentida por la totalidad o por la mayoría de los consociados.»* Son inaceptables, por consiguiente, e injustos los que se dirigían en otro tiempo a acrecentar el patrimonio privado del príncipe o a satisfacer las necesidades de los detentores del poder público.

De aquí se deriva otra regla, que complementa la precedente: *«la intensidad de la necesidad determina la magnitud del gasto»*. En consecuencia, mientras el gasto satisfaga la necesidad será plenamente justificado, pero si excede de ella será improductivo y censurable y dará indicio de una administración defectuosa.

Como ejemplo de gastos conformes a la regla se pueden citar los del ejército, la armada, la policía, la administración de justicia, la instrucción primaria, etc.; pero en cada uno de estos ramos debe aplicarse la regla complementaria.

49. La segunda regla de Flora se refiere a *que el gasto provea a «una necesidad,* cuya satisfacción sea: *a) inaccesible a*

(2) Flora.—Obra citada.

la industria privada, como la defensa del territorio, la administración de justicia; *b*) accesible a ella solamente con un dispendio de fuerzas económicas superiores al gasto o despendio del Estado, el cual puede conseguir todas las ventajas de la grande industria; *c*) que el gasto sea indispensable para evitar un exceso de concurrencia entre los productores, susceptible de llenar los costos de los productos y los precios; o para fiscalizar el precio o la calidad de los productos; y, finalmente, para impedir la constitución natural o artificial de monopolios individuales (*trust*), dañosos a toda la sociedad».

Esta regla sólo en parte es aceptable. La enumeración *a*) corresponde perfectamente al concepto del Estado, a su carácter esencial, y sobre ella no hay duda.

La regla *b*) es sólo tolerable dentro del criterio a que nos hemos referido anteriormente (32): por la ley de la economía de las fuerzas y por la división del trabajo, puede ser aceptable, en un país nuevo, que el Estado tome sobre sí ciertas funciones, como la instrucción secundaria; pero sin estorbar la iniciativa individual y dejando libre el campo a medida que se presente y desarrolle esta iniciativa. De otro modo se llegaría fácilmente al Estado industrial, al Estado comerciante, al Estado agricultor, siempre que hubiera ventajas pecuniarias en que el Estado explotara manufacturas, minas, campos de cultivo.

Otro tanto debemos decir de la enumeración *c*): el proceso económico se regula mejor por el libre juego de las leyes naturales. Y aun considerado el asunto por el mero aspecto pecuniario, habría que investigar primeramente si no sería más gravosa y dañina esa intervención del Estado que el exceso de concurrencia que se trata de remediar con ella. Además los grandes monopolios, los *trusts*, que se trata de evitar con la intervención del Estado, sólo han nacido, como lo prueba en grande escala el ejemplo de los Estados Unidos, por causa de una intervención del Estado en el comercio, por los derechos aduaneros con que el Estado ha querido proteger las in-

dustrias nacionales y que, impidiendo la concurrencia exterior, han reservado el campo interno a las audacias de los grandes empresarios.

50. La tercera regla dice que «*los gastos deben ser proporcionados a la potencialidad económica de la nación*, expresada por la renta neta, so pena de detener la formación del capital, reducir los consumos y agotar, al mismo tiempo que las fuentes de la riqueza privada, las de la riqueza pública». Ya hemos insinuado esta idea anteriormente, pero hemos preferido tomar el texto de Flora porque expresa muy bien el principio.

Si el fin de los gastos públicos es satisfacer necesidades públicas, su límite natural es esa satisfacción; pero la nación se halla en el mismo caso de los individuos, que deben renunciar a satisfacer aquéllas que superan a su capacidad económica, pues de otro modo después de satisfacerlas se hallarían en peor situación que antes. En no satisfacerlas no hay tampoco daño grave, pues la naturaleza ha ordenado nuestras necesidades de manera que las que afectan a la vida son las más fáciles de satisfacer, mientras que las más costosas o difíciles no son tan intensas y se substituyen unas con otras. Este mismo criterio rige para los individuos y para los Estados, y así como el individuo se empobrece y arruina cuando gasta más de lo que sus entradas le permiten, así también se empobrecen las naciones cuando absorben para sus gastos la parte que los ciudadanos debieran dedicar al ahorro.

Como ejemplo de pecado contra este precepto cita Flóra el caso de Italia: la renta nacional de Italia es cinco veces menor que la de Inglaterra, y sin embargo el presupuesto italiano es la mitad del inglés; la riqueza privada de Francia es cuatro veces mayor que la de Italia, y no obstante aquélla gasta solamente el doble de ésta: estas desproporciones señalan la causa del poco progreso económico de Italia en comparación con otras naciones de más escasos recursos.

51. La cuarta regla es más bien una excepción a la precedente. Si se deben reducir los gastos para que no excedan de la capacidad financiera del país, *no debe ser tal la reducción que se llegue al extremo contrario, esto es, a impedir que se satisfagan las necesidades públicas*, que el Estado ejercite sus funciones escenciales. Con el exceso en los gastos se sacrifica el país, pero con el exceso en la reducción se sacrifica la hacienda y padece el país mismo.

Deben planearse los gastos, pues, con prudente criterio y buscando el equilibrio. El principio de economía, dice Flora, del mínimo gasto de fuerzas, debe interpretarse en Hacienda en el mismo sentido que en la ciencia económica, esto es, ahorrar no sobre la suma de los medios estrictamente necesarios para obtener el efecto, lo que sería imposible, sino sobre la suma desmedida, ya sea porque el Estado no debe acumular tesoros, ya sea porque no debe restringir los consumos individuales o detener la formación del capital (3).

52. Completemos estas nociones generales sobre los consumos públicos haciendo una clasificación de ellos, no en cuanto a las funciones del Estado, que ya queda hecha, sino en cuanto a otros criterios. Seguimos también en esto a Flora, que da la clasificación más clara y completa.

Y comenzamos por la más general.

Los consumos se dividen en cuatro grandes categorías:

La primera es la de los *fines* que el Estado trata de alcanzar con ellos;

La segunda es la de la *forma* en que se hacen los gastos;

La tercera es la de los *objetos* a que se aplican;

Y la cuarta se basa en la distribución de los consumos con respecto al *tiempo*.

53. Con respecto a sus fines, los consumos públicos se dividen en *gastos públicos* y *gastos de ejercicio*.

(3) Véase para mayor desarrollo de esta idea el capítulo que le dedica Leroy Beaulieu.—Traité the. et. pra. d'Economie Politique, Paris, Guillaumin, 898, vol. IV.

No siempre consume el Estado con el fin de satisfacer una necesidad pública, sino que a veces procede como un particular que conserva y administra sus propios bienes, y a veces también gasta en preparar los medios para satisfacer tales necesidades, y de ahí la división apuntada.

Son *gastos públicos*, pues, aquéllos que hace el Estado para satisfacer necesidades colectivas, como cuando sostiene el ejército, administra justicia o asiste en un hospital a los enfermos desvalidos.

Y *gastos de ejercicio* son los que hace fuera de ese fin y que, a su vez, se subdividen en dos clases:

1.ª *Gastos industriales*, que son los que hace el Estado en la administración y explotación de los bienes fiscales, como cuando explota una mina, o un ferrocarril, o una manufactura, cuando cuida el edificio de una intendencia, cuando conserva y atiende los bosques, etc.;

2.ª *Gastos de recaudación*, que son los que hace para percibir los impuestos, las tasas y los productos de monopolios fiscales.

Esta clasificación es útil en las comparaciones financieras. Así la comparación de presupuesto a presupuesto entre dos naciones da informaciones erradas, porque faltan a la regla apuntada anteriormente y que se refiere a la identidad de fenómenos (43): para que la comparación sea fidedigna hay que comenzar por eliminar los gastos industriales, pues algunos los tienen abundantes, como Prusia en la conservación de los bosques, mientras en otros son nulos o casi nulos, como en Inglaterra. Esta operación de eliminar para dejar homogéneos los datos es lo que Wagner ha llamado *ecuación del presupuesto.*

54. En cuanto a la forma en que se hacen los consumos, se dividen en *consumos en especies* y *consumos en dinero.*

La primera forma no subsiste hoy: fué propia de los estados antiguos, de los tiempos en que el Estado percibía sus ingresos en especies o explotaba algunas industrias y pagaba a sus

ejércitos en esas especies o con el producto de esas industrias Queda vestigio de esa costumbre en el nombre de *salario* que se da a la remuneración del trabajo, palabra que viene del latín *salarium*, que representaba la cantidad de sal que en la antigua Roma se daba diariamente a cada soldado para condimentar sus alimentos y como retribución por sus servicios.

El Estado moderno cobra sus impuestos y tasas en dinero y paga en dinero, que es la forma más propia y adecuada, para no quedar sujeto a las variaciones de valor de las mercaderías ni dañar a sus empleados con esas mismas fluctuaciones. Por esta misma razón es censurable el papel moneda.

El Estado consume, en realidad, especies en su servicio, como cuando usa artículos de escritorio, vestuario para su ejército, elementos para sus naves; pero los adquiere con dinero, con el dinero que recibe de los contribuyentes. Y aun cuando el Estado explota industrias, no usa directamente los productos de éstas para hacer sus gastos pagando con ellos, sino que los vende para obtener dinero.

55. En cuanto a la destinación de los consumos, se dividen éstos en *personales* y *reales*.

Son *gastos personales* aquéllos que se hacen en la remuneración de servicios de los empleados públicos; y *reales* los que tienen por objeto la adquisición de las especies que se consumen en los diversos servicios, como el vestuario de la tropa, los artículos de escritorio en las oficinas y tantos otros.

En los presupuestos públicos, los gastos personales figuran generalmente entre los *gastos fijos*, y los *reales* como variables, aunque no siempre coincide rigurosamente esa distribución.

Anque la materia sea más propia del Derecho Constitucional y del Administrativo, daremos aquí una idea de los sistemas fiscales en uso para la contratación de los servicios públicos.

Son dos los sistemas: el de profesión y el de elección. El primero, el que se usa en todos los servicios fiscales chilenos, consiste en designar al empleado sea por simple selección,

sea por concurso, y en que se le confiere cierto derecho legal al empleo y al sueldo, y no se le puede, o a lo menos no se le debe destituír sino con causa justificada; el segundo, usado en los cantones suizos y en Estados Unidos, consiste en la elección periódica de personas para todos o a lo menos para la mayoría de los empleos. El primero es más caro pero asegura con la permanencia la idoneidad y la preparación del personal; el segundo es más barato, pero con la inestabilidad da origen a que el personal sea más deficiente o tenga menos empeño en cumplir sus obligaciones. Además, al primer sistema acompañan los ascensos en jerarquía y en sueldos y las jubilaciones y pensiones, lo cual no existe en el segundo sistema, y hace crecer considerablemente los presupuestos.

56. Por último, con respecto al tiempo de duración de los consumos, se clasifican en *ordinarios* y *extraordinarios*, según que se repitan regularmente o sean meramente ocasionales.

Los *ordinarios* se reputan como tales por diversas consideraciones: corresponden a necesidades continuas, que se pueden prever y que se presentan en períodos regulares; o bien sus efectos no pasan más allá del ejercicio financiero en curso, como en el caso de los sueldos; o bien, como se han de repetir regularmente, las Cámaras los votan para largos espacios de tiempo o anualmente sin modificarlos. Los *extraordinarios* tienen caracteres opuestos: no son periódicos o no son regulares y por tanto no se les puede prever con mucha anticipación; sus efectos son más duraderos y su utilidad se resuelve en un aumento del patrimonio del Estado, como el de la construcción de un ferrocarril; o por su misma variabilidad exigen que sean aprobados anualmente por las Cámaras. En el lenguaje corriente, en los presupuestos, los gastos de esta tercera categoría se denominan *variables*.

Los gastos *ordinarios* del Estado corresponden a los que en las empresas particulares figuran como capital circulante; y los *extraordinarios* corresponden a capital fijo.

TITULO II.

De los consumos públicos en particular.

CAPITULO VII.

LOS GASTOS CONSTITUCIONALES.

57. Los gastos intangibles.—58. La lista civil.—59. Gastos de sostenimiento de los cuerpos legislativos.—60. El servicio de la deuda pública.—61. Las jubilaciones y pensiones.

57. Ya han quedado definidos los llamados *gastos públicos* o también *gastos de gobierno*, que son los que se dirigen a satisfacer una necesidad pública.

Entre los gastos de gobierno hay algunos que responden a obligaciones a que el Gobierno no puede substraerse y se refieren especialmente a la constitución política del Estado. Se les llama comunmente *gastos intangibles*, por cuanto el Gobierno no pueda negarse a ellos sin faltar a la fe pública y sin comprometer el crédito del país; más propiamente se les denomina *constitucionales* por la razón que ya queda dicha, por cuanto se refieren especialmente a la constitución política del Estado; y son los que se engloban en la parte del presupuesto inglés llamada *fondo consolidado* (*consolidated fund*) y en que figuran la lista civil, el servicio de la deuda pública, ciertas pensiones civiles y militares, la dotación del Presidente de la Cámara de los Comunes, los estipendios de algunos tribunales superiores de justicia, los gastos del servicio diplomático y algunos otros de menor importancia.

Pero no todos los gastos comprendidos en el «fondo consolidado» inglés son intangibles, pues no afectaría gravemente a la soberanía la suspensión del pago de algunos de ellos; se consideran, pues, como intangibles, como esencialmente constitucionales, la lista civil, los gastos de los cuerpos legislativos, el servicio de la deuda pública y las jubilaciones y pensiones.

También se les suele dar el nombre de *gastos de soberanía*, por estar comprendidos entre los de más altos poderes públicos y por afectar a la esencia misma del Estado.

Estos gastos no están sometidos a los vaivenes de la política, todos los partidos los respetan y los atienden religiosamente y, cualquiera que sea la forma de gobierno, toda administración acoge y cumple las obligaciones de las que la han precedido. En Gran Bretaña ni siquiera se discuten tales gastos, sino que se ha formado con ellos una entidad por separado que se vota por períodos de algunos años; y en los demás países, aunque haya votación anual, no se les somete a discusión.

Sólo en el servicio de la deuda pública suelen verse algunas anomalías, pero únicamente en países de hacienda muy mal gobernada, como ocurrió en la Argentina, o donde la extrema necesidad obliga a suspender los pagos, como ocurrió en Chile con el empréstito de 1822 por espacio de algunos años, los de mayor pobreza y penuria del erario.

A la exposición y análisis de estos gastos dedicamos el presente capítulo.

58. Se llama *lista civil* la asignación en dinero que la nación hace al soberano en una monarquía para sus gastos personales y los de su casa. Por extensión se llama también lista civil la asignación que se da al Presidente de la República y que es la remuneración de sus servicios; pero más frecuentemente se le llama *sueldo*, como se ve en la ley chilena de presupuestos.

El nombre de «lista civil» es de origen inglés. Según refiere Macaulay, en tiempos de Guillermo III de Inglaterra la renta que se entregaba a la corona se destinaba a los gastos de la casa real y al sueldo de los empleados civiles, y al formar los presupuestos se titulaba esta sección «Civil list». Más tarde se separaron completamente estas dos porciones, pero la asignación del rey siguió llamándose «civil list», lista civil, y de ahí tomaron la expresión muchas de las naciones vecinas (1).

La lista civil es una institución moderna. Antes del siglo XIX, en régimen de gobierno en que, según la expresión de Luis XIV, el Estado era el rey, los gastos del soberano se confundían con los de la nación y formaban un solo cuerpo: el rey pedía para los gastos de su casa, y al hacer estos gastos atendía también los de gobierno, pero aquéllos representaban una cuota enorme del total, de tal manera que en Francia, durante aquel reinado, la sola corte gastaba de 40 a 45 millones de francos (2).

En Inglaterra es donde se comienza a ver la asignación de una suma determinada para los gastos de la casa real, y como ya hemos dicho, allí nació la cosa y el nombre, en el reinado de Guillermo y María (1688), y de allí pasaron al continente.

Hoy la lista civil es una cantidad generosa, como es natural y decoroso que lo sea, pero sólo representa una pequeña parte de las rentas públicas.

La lista civil se fija por tiempo indefinido, como en Alemania, o por toda la vida del soberano, como en Inglaterra, lo que parece ser preferible.

Anotamos en seguida algunos datos numéricos acerca de la lista civil o los sueldos en diversos países; los números indican asignaciones anuales.

Gran Bretaña: 720,000 libras esterlinas;

---

(1) Lord Macaulay, The History of England, London, 1864, vol. III.

(2) H. Taine, Les origines de la France Contemporaine, Livre II, Paris, Hachette, 1885.

Alemania: 15.716,000 marcos, que percibe el emperador como rey de Prusia; cada jefe de Estado tiene su lista por por separado;

Austria-Hungría: como emperador, 9.300,000 coronas; y otro tanto como rey de Hungría;

Rusia: 12.715,000 rublos;

España: 9.400,000 pesetas;

Italia: 16.500,000 liras.

Estos números no indican las entradas totales: algunos soberanos tienen además de esa renta, la de sus propios estados, como el emperador de Alemania; otros han renunciado a estos complementos de ingresos, como el de Gran Bretaña; otros, como el de Italia, tienen que atender con su lista a la conservación de ciertas propiedades de la corona.

Las repúblicas no pueden ser tan generosas con su presidente, por razones obvias: no están obligados a sostener el boato de los reyes y la casa presidencial no es una entidad con proyecciones de derecho público como la casa real; por esta causa los sueldos son mucho menores.

El de Francia—y es el más suntuoso—es de 1.200,000 francos;

El de Estados Unidos, 50,000 dollars, y es realmente mezquino;

El de Suiza, modestísimo, 17,000 francos;

El de Chile fué primeramente por ley de 17 de Septiembre de 1861, de $ 18,000; en 1891 se le agregaron $ 12,000 para gastos de representación; desde 1908 es de 60,000.

59. El segundo en importancia política—aunque sea inferior en cuanto a la importancia financiera—de los gastos constitucionales es el del mantenimiento de las Cámaras legislativas, y en esto hay dos elementos que considerar: los gastos comunes y los especiales.

Los comunes son los que el Estado hace en la conservación y dotación de los edificios, oficinas y dependencias destinados al funcionamiento del cuerpo legislativo, y la retribución

del personal de empleados. Hay que pagar secretarios, redactores, taquígrafos, escribientes, guardianes, porteros, y hay que gastar en útiles de escritorio, impresiones de boletines y otros elementos por el estilo. Estos gastos no son de mucha importancia: en Chile los fijos en 1912 han sido $ 340,500, y los variables 422,340, moneda corriente, en total $ 762,840.

Los especiales son los que se refieren a la retribución del personal parlamentario, y aquí nace una cuestión muy debatida: ¿deben ser retribuídos o gratuitos los servicios de los miembros del Parlamento?

Lo corriente es sostener la negativa, y los que la sostienen dicen que son tan altas las funciones del legislador que no es decoroso remunerarlas como cualquiera otro trabajo asalariado; y que si se remuneraran, muchos irían al Parlamento por el cebo del sueldo, como en cualquier empleo, y perdería la nación, la colectividad, con ello. Los que sostienen la afirmativa alegan que el Estado no debe aceptar servicios gratuitos, sino que debe remunerar todos los que se le presten; y que con la gratuidad se aleja del Parlamento a muchos hombres ilustrados y que serían legisladores utilísimos a la nación, pero que por su pobreza no pueden ir a desempeñar funciones gratuitas y que absorben mucho tiempo.

Estamos por la segunda opinión por las razones apuntadas y por la de que esas gratuidades son sólo aparentes, pues se compensan con privilegios, exenciones e inmunidades que no siempre se compadecen con la justicia y con los buenos hábitos administrativos.

En cuanto a la práctica, hay antecedentes históricos interesantes. En los Estados Generales que muy de tarde en tarde se celebraban en Francia y que eran muy análogos a los congresos modernos, cada departamento pagaba los gastos de viaje, alojamiento y alimentación de sus respectivos diputados mientras duraban las reuniones; y cada Estado pagaba los suyos, esto es, la nobleza a sus representantes, el clero sus delegados y el tercer estado los suyos. En Inglaterra,

durante las sesiones de los parlamentos, cada condado pagaba al diputado respectivo una indemnización, y hasta había leyes o estatutos que establecían esta obligación. Lo que entonces pudo hacerse conforme a justicia, bien se puede hacer hoy; y en cuanto al pago, lo haría ahora el gobierno central, con lo cual sería el país el que pagaría tales estipendios, como lo pagaba en tiempo de los antiguos parlamentos ingleses y de los Estados Generales.

En la práctica, la cuestión se ha resuelto diversamente. Por lo general, los miembros del Parlamento no reciben renumeración, como ocurre en Inglaterra—donde la práctica de que acabamos de hablar cayó en desuso hace dos siglos y fué abolida totalmente por la reina Victoria—, España, Italia y Alemania; y en otros se les da una asignación generalmente modesta, para que la cuantía del estipendio no sea un atractivo de candidatos.

Pero es curioso observar que, al dar esa asignación, se ha buscado un subterfugio, algo hipócrita, sin duda: no se entiende, o se dice no entender dar un sueldo, una remuneración de servicios, sino indemnizar a los miembros del Parlamento por el tiempo que se les quita y las molestias que se les imponen.

En algunas partes, como en Prusia, no se da estipendio ni indemnización, sino que se asigna un tanto por cada sesión a que asistan los diputados, para estimular la asistencia.

En Francia, la asignación anual es de 9,000 francos, cantidad modesta pero con la cual puede vivir holgadamente un hombre de hábitos sencillos y dedicado al estudio. La asignación es allí irrenunciable y esta cualidad es un monumento erigido por la ley al amor propio: en efecto, si algún senador o diputado, por no tener necesidad de la asignación o por ostentación o vanidad renunciara a ella, todos se verían obligados a hacer otro tanto, bajo la presión del amor propio.

En Chile, como en casi todos los países de América, no hay asignación parlamentaria: en cambio los miembros del Par-

lamento tienen derecho a viajar gratis por los ferrocarriles del Estado y gozan de algunas otras exenciones, favores y privilegios.

60. Sigue a los precedentes en orden de importancia entre los gastos constitucionales el del servicio de la deuda pública.

Ya hemos hecho notar que un estado civilizado no puede suspender jamás este servicio, sin mengua de su prestigio, sin daño grave de su crédito y sin violar la fe pública. Son muy raros los casos en que un país civilizado toca tal recurso, y cuando lo toca debe hacerlo entendiéndose con sus acreedores, y apenas sea posible debe volver al pago honrado y ofrecer, en cuanto sea posible, una indemnización a esos mismos acreedores por el perjuicio que les ha irrogado.

Los gastos originados por este servicio crecen de año en año en todos los países, pues aumenta sin cesar la deuda pública en cada uno de ellos, y ya hemos visto que este aumento es, cabalmente, una de los grandes causas de la inflación constante y progresiva de los presupuestos públicos.

Ya hemos visto también que una de las causas del aumento de las deudas públicas son las obras públicas, que se desarrollan y crecen de año en año; otra causa es el incremento, también constante y progresivo, de los gastos militares; y en mucho contribuye asímismo el crecimiento, en las mismas proporciones, de las pensiones militares y civiles, de que hablaremos en el artículo siguiente; y por último tiene considerable influencia el hábito del derroche, que se traduce en déficit presupuestarios y, por ende, en deudas flotantes, las que de ordinario se transforman en deudas consolidadas.

Más adelante, al hablar de los ingresos, trataremos más extensamente acerca de las deudas públicas.

61. Tan pesada carga como la de las deudas públicas es para los Estados la de las pensiones y jubilaciones, carga que se desarrolla en tales proporciones que ha despertado la alarma de los estadistas y es una amenaza grave para el erario.

Se llama *jubilación* la asignación anual que el Estado otorga a los empleados públicos que se retiran del servicio por incapacidad para el trabajo y después de cierto número de años; y *pensión* es la asignación que se da a la familia de esos mismos empleados después de la muerte de éstos. Hay jubilación para los empleados civiles y para los militares.

En su origen, estas asignaciones fueron una gracia concedida por el soberano; pero más tarde han entrado en el curso ordinario de los hábitos administrativos y son hoy uno de los elementos de la remuneración de los empleados públicos.

En efecto, por regla general el Estado paga sueldos menores que los que pagan los particulares, pero esta inferioridad es sólo nominal, pues el Estado ofrece a su personal la jubilación y la pensión: así el empleado acepta ese menor sueldo pero por cuanto está compensada la diferencia con estas ventajas positivas que espera para los días de su vejez o para su familia después de éstos.

Este gasto viene aumentando de año en año en los presupuestos con una rapidez que asusta y que se presenta como una amenaza gravísima para el erario. El hacendista italiano Nitti (3) señala que de 57.000,000 de francos, cifra del total de las pensiones en Francia en 1832, subieron hasta llegar en 1900 a 214.000,000; ótro tanto ha ocurrido en los demás países.

Por otro lado, las pensiones dan ocasión para los más escandalosos abusos. El mismo autor señala que en Inglaterra en el siglo XVIII los *whigs* distribuían tan escandalosamente las pensiones que Johnson definía al pensionado diciendo que era «un vil esclavo estipendiado para obedecer al amo»; y en el ejercicio en 1900-1 se pagaron en los Estados Unidos 145.245,230 dólares en pensiones a los jefes, oficiales y soldados de la guerra separatista, casi todos muertos hacía muchos años.

(3) Obra citada.

En Alemania, las pensiones militares imponían en 1876 un gasto anual de 18.356,100 marcos; en 1891 habían subido a 38.710,100; en 1902 a 65.820,700.

En Rusia, fueron en 1865 de 163.265,000 rublos; en 1886 llegaron a 257.033,000; en 1902 a 424.058,000.

Creemos que estos ejemplos bastan para dar una idea del aumento de la carga de las pensiones.

Y esto pone de manifiesto otro aspecto del problema: las guerras, muy costosas, ruinosas aún, de por sí, se agravan mucho más todavía por el enorme cortejo de pensiones que traen en pos y que se alargan por muchos años, medio siglo o más.

El sistema de las asignaciones varía poco de un país a otro. En algunos consiste en que el Estado tome lisa y llanamente a su cargo el dar una jubilación al empleado mediante ciertos requisitos personales, y este sistema se usa en Alemania, y es el mismo de Chile; en otros se obliga al empleado a contribuír con una cuota de sus sueldos mensuales, y es éste el sistema usado en Italia y en Francia. Inglaterra introduce en el primer sistema la variante de reservarse el derecho de pagar la pensión vitalicia o de dar al empleado por una sola vez una suma de dinero cuya renta sea más o menos el valor de la pensión. En Suiza y en Estados Unidos no se dan pensiones ni jubilaciones civiles.

Siendo, pues, un problema grave para el porvenir esta carga creciente de las jubilaciones y pensiones ¿qué remedio habría para extirpar el mal o por lo menos para evitarlo en lo sucesivo? Se han propuesto varios. Los principales son: suprimir decididamente las jubilaciones y pensiones y mejorar un tanto los sueldos como compensación; y que el Estado funde cajas de pensión para cada categoría deempleados, sistema que funciona bien en Suecia y que libra al Estado de pesada carga.

La caja de ahorros de empleados públicos que funciona entre nosotros, generalizada, sería una buena solución del problema. Se forma un fondo con el 5 % de los sueldos mensuales que depositan voluntariamente los empleados y con ciertas asignaciones que el Estado concede.

CAPITULO VIII.

GASTOS DE LA DEFENSA NACIONAL.

62. Necesidad de estos gastos.—63. Causas del aumento de estos gastos.—64. Enorme consumo de riquezas y fuerzas.—65. Ventajas de estos gastos.—66. Importancia práctica de la preparación militar.—67. Los gastos de las guerras.—68. Recursos para atender a los gastos de una guerra.—69. Mantenimiento del cuerpo diplomático.

62. Una de las funciones esenciales del Estado es la defensa nacional para hacer respetable al país contra cualquiera agresión exterior. Si todas las naciones se gobernaran rigurosamente por los principios de la moral y la justicia, dicha defensa no tendría razón de ser; pero mientras sigan ejerciendo su influencia las ambiciones y demás pasiones humanas, será dolorosamente necesario que cada estado destine una de las energías que debiera dedicar a su perfeccionamiento, a constituirse vigorosamente para impedir las demasías de los extraños.

¿No llegará un día en que las naciones puedan ponerse de acuerdo y suprimir los enormes gastos que ahora hacen para la defensa nacional? Un gran economista belga, M. G. de Molinari, en un libro muy interesante (1), ha indicado como posible una forma de seguro internacional, en que cada nación pague una suma, relativamente módica y en todo caso muchísimo menor que la de los actuales gastos, para el sostenimiento de un cuerpo de policía y seguridad internacional. Pero estas combinaciones no pasan, a nuestro juicio, de ser productos del ingenio, de difícil realización: las luchas de fronteras, las guerras de tarifas, la áspera competencia por el predominio en las regiones aún no civilizadas y sobre las naciones nuevas, los celos y recelos industriales, seguirán por muchos años manteniendo vivo el peligro de la guerra y estimulando el aumento incesante de los gastos de la paz armada, y seguirán influyendo en este sentido mientras no

(1) G. de Molinari, Esquisse de la Societé future.

progresen, se extiendan y ahonden en el espíritu de los hombres, dirigentes o multitudes, las enseñanzas de la moral, hasta hacer extenderse por todo el cuerpo social una justicia distributiva tan perfecta como lo permita la imperfección humana.

Y mientras subsista ese estado de cosas, subsistirá también la necesidad e importancia de los gastos militares.

Pero con ser de tanta importancia e inevitables, no figuran entre los gastos constitucionales o intangibles, porque están sujetos a variaciones y de hecho varían mucho de un año para otro en los presupuestos de cada nación.

Desgraciadamente, la variación se efectúa en el sentido del aumento: van creciendo de año en año, sobre todo en los países europeos, y no poco en Sud-América, por las suspicacias y recelos de Argentina, Brasil, Chile y el Perú.

63. El enorme desarrollo de los gastos militares se debe a la pugna de la paz armada, pues ninguno de los países quiere quedarse en condiciones de debilidad con respecto a aquellos vecinos de quienes teme una agresión, y cada cual se esfuerza por sobrepujar al vecino más temible.

Estos gastos son de dos géneros, pues se refuerzan constantemente los elementos navales y los terrestres, y así Francia y Alemania, por ejemplo, hacen enormes sacrificios porque cada una quiere una flota y un ejército superiores a los de su rival. Gran Bretaña está libre de lucha por lo que se refiere al ejército, pues su situación insular la libra de peligros por este lado; pero en cambio trata de conservar el dominio de los mares y para ello se afana por desarrollar su escuadra en proporciones de que sea siempre equivalente, si no superior, a las de los dos países más poderosos reunidos.

Por esta misma tendencia, se inventan o construyen elementos cada día más costosos. Hace algunos años se hacía notar que un solo acorazado valía tanto como toda la escuadra griega en la guerra con la Persia; y cuando se hacía este cálculo no se habían construído los acorazados de tipo Dreadnought, ni mucho menos los del super-Dreadnought de 30,000

o más toneladas y de costo de casi £ 2.500,000. Un ejército como el alemán consumiría sumas realmente colosales y la sola movilización de las tropas de ese país impone un gasto que aplastaría a una nación pequeña y habría arruinado a todo el mundo conocido del tiempo de las guerras médicas.

Anotamos en seguida en un breve cuadro datos comparativos de los gastos militares de seis grandes naciones en espacio de cuarenta años, en miles de francos:

NACIONES	AÑO 1871	1881	1891	1901	1911
Alemania: Ejérc.	257,225	495,112	708,137	820,437	883,506
Armada.....	30,625	47,500	104,230	208.920	196,667
	289.350	546,212	812,367	1.029,357	1.080,173
Francia: Ejércit.	400,600	558,500	580,000	664,400	872,150
Armada....	195.900	193,600	201,300	322,400	375,575
	602.500	752,100	781.300	986,800	1.247,725
G. Bretaña: Ejér.	340,200	370,440	451.080	2.315,880	686,347
Armada ...	226,800	264,600	390.600	743,400	892,336
	567,000	635,040	841.680	3.059,280	1.578,683
Italia: Ejército.	151,977	190,079	233,253	223,295	314,012
Armad.....	27,763	46,060	97,912	114,278	186,172
	179,740	236,139	331,165	337,573	500.184
Rusia: Ejército.	692,511	841,711	843,353	1.255,104	1.793,070
Armada....	106,440	113,560	169,560	320,220	332,891
	792,951	955,271	1.012,913	1.575,324	2.125,961
EE. UU: Ejérc.	183,934	210,423	253,385	751,998	849,388
Armada....	110,494	81,567	146,187	314,631	604,838
	294.428	291,990	399.572	1.066,629	1.454,226

A este cuadro tenemos que hacer algunas advertencias.

Las cifras que hemos anotado para Francia no corresponden exactamente a los años indicados en la cabeza de la columna, sino a 1870, 1880, 1890, 1899 y 1911; las de Italia corresponden a 1872, 1882, 1892, 1900 y 1911; el gran aumento de los gastos de Gran Bretaña en 1901 se debió a la guerra del Transvaal; el dato del año 1871 de Rusia es sólo aproximativo.

En el cuadro no están comprendidos los gastos por pensiones militares ni los gastos extraordinarios.

El crecimiento más rápido corresponde a Alemania y Esdos Unidos, que han quintuplicado en cuarenta años sus presupuestos militares; los demás países los han triplicado solamente.

64. El gasto de esas seis naciones en 1911 y que suma ocho mil millones de francos da una idea de la cantidad inmensa de riquezas que se consumen anualmente en los gastos militares, y podemos pensar qué progreso se alcanzaría, cómo aumentaría el bienestar, cuántas hermosas obras podrían realizarse si se dejaran todos esos miles de millones de francos en manos de los particulares, entregados a la fecunda actividad de las industrias, a multiplicar y mejorar los medios de comunicación, a extender el regadío del suelo, a mejorar los medios de cultivo, a incrementar el comercio, en una palabra, a multiplicar los productos del ingenio humano.

Y si a las enormes sumas de dinero que se consumen en los gastos militares se agrega el enorme número de brazos arrancados a la agricultura, a las manufacturas, al comercio, a todas las industrias para que vayan a servir en los ejércitos o en las flotas de guerra, completaremos el cuadro de la esterilización de tan inmensas fuerzas vivas, que pudieran servir al progreso y bienestar de la humanidad y que se derrochan en los gastos militares.

En 1899 M. Block publicó un libro interesantísimo en que desarrollaba estas mismas ideas, presentaba terribles datos numéricos sobre los gastos militares y hacía ver los grandes daños que originaba la paz armada; este libro dió ocasión a una iniciativa generosa: la del Zar Nicolás de Rusia, que envió al Conde Mouravief a recorrer las cortes europeas y a promover un congreso internacional—que se reunió en La Haya y quedó como institución permanente—, destinado a evitar las guerras y a disminuír los daños de la paz armada por medio de un desarme relativo. El Congreso no ha sido muy eficaz y fuera de hacer aceptar el compromiso, bastante teórico por lo demás, del arbitraje, no consiguió otros bienes de importancia; el mismo Zar, amigo de la paz, se aventuraba poco después en una enorme guerra de su país contra el Japón.

Y si son tantos los daños que originan la paz armada en naciones tan poderosas como Gran Bretaña, Alemania y Estados Unidos, más graves son aún en países pequeños, como los de Sud-América, nuevos, poco poblados, de industrias nacientes, de escaso crédito y mirados con suma desconfianza por los europeos, y donde Chile, la Argentina y el Brasil se encuentran empeñados en una lucha de armamentos que consume sus mejores energías.

Todos recordamos qué sensación de bienestar tuvimos y qué actividad económica se despertó en el país después del arreglo definitivo de nuestras cuestiones de límites con la Argentina y después del pacto de limitación de armamentos ajustado en 1902: por el bien que así se obtuvo se puede medir el mal que trae consigo para estos países la enorme calaverada de las luchas de armamentos.

65. Sin embargo, no es posible tomar en absoluto la esterilidad de los gastos militares: no todos son males, sino que hay también en ellos muchos bienes y es lógico tenerlos en cuenta.

En primer lugar, con los gastos militares nacen o se desarrollan industrias que de otra manera no nacerían, o no se desarrollarían en tanta proporción. Así por los armamentos se ha perfeccionado considerablemente la industria del acero, la eléctrica, la del cobre, el arte de las construcciones navales, y estos progresos han beneficiado a las demás industrias; se han explotado minas que han dado la abundancia a muchos territorios y poblaciones y hasta se han formado ciudades y han vivido muchos millones de individuos.

Con el sostenimiento de grandes ejércitos y la dotación de muchas y grandes naves, se ha desarrollado la industria de los tejidos de lana, algodón y lino y se ha incrementado considerablemente la ganadería y el cultivo del lino y el algodón, de donde han derivado también no escaso beneficio otras industrias y numerosísimas poblaciones.

Hablamos aquí no de los resultados inmediatos sino de los mediatos: fuera de su eficacia en la guerra, el perfeccionamiento de un fusil no es un bien para la humanidad, pero él importa un progreso en la mecánica, que refluye en seguida sobre otros artefactos y sobre otras industrias.

En segundo lugar, los gastos militares son como una prima de seguro contra la guerra o para aminorar los gastos de una guerra: son un gran sacrificio, sin duda, pero evitan otros sacrificios mayores aún y más crueles e irreparables.

El antiguo adagio *si vis pacem para bellum*, de que tanto se ha abusado, conserva su valor, y en los últimos años se ha visto bien claramente cómo una buena preparación militar ha evitado algunas guerras, porque impone respetos aun al individuo más belicoso la consideración de un enemigo sólidamente armado.

Por otra parte, ya que la guerra es un mal frecuentemente inevitable, es necesario tomar precauciones para aminorar sus efectos, y la principal es la acertada preparación militar dentro de la capacidad económica del país: más vale gastar anualmente una suma en una prima de seguro, aunque sea

sin provecho inmediato, que perderlo todo en un incendio. Una nación sorprendida por una guerra gasta mucho más que otra que se ha preparado lenta y pacientemente a ella, aunque los gastos de ésta vengan de más lejos, pues la improvisación de elementos es siempre muy costosa, y por lo mismo que son improvisados son mucho menos eficaces.

Además, es necesario prepararse eficazmente, esto es, de manera que los ejércitos y las escuadras sean capaces de conseguir la victoria, porque ésta es menos cara que la derrota y porque ella da derecho a indemnizaciones que en parte siquiera compensan los gastos de la guerra. Sería un dato valiosísimo el de comparar los gastos de una nación mal preparada y vencida en una guerra con los de su rival bien preparada y victoriosa, como en el caso de la guerra franco-prusiana, pero carecemos de los datos referentes a la Prusia.

De tal importancia son los gastos militares como medio de previsión y para evitar gastos y daños mayores, que entre los hacendistas alemanes hay muchos que hablan de ellos con entusiasmo y los consideran como un bien, y hacen ver que la vida de cuartel influye como elemento de progreso pues da a los hombres hábitos de disciplina, de aseo y de orden. Sin participar de estos entusiasmos y sin llegar hasta preconizar tales gastos como un bien, es forzoso reconocer su necesidad, y que traen consigo algunos bienes en compensación, parcial siquiera, de los males que producen.

66. En comprobación de la utilidad práctica de una buena preparación militar se suele comparar los gastos de la Prusia y los Estados Unidos en un período de diez años, de 1860 a 1869, que fué el de mayor actividad militar de la Prusia y el período en que los Estados Unidos se vieron sacudidos por la guerra de secesión.

He aquí los datos, para la Prusia en *thalers*—moneda prusiana equivalente a tres marcos alemanes—, y para los Estados Unidos en dólares (2).

(2) El dólar equivale a 1 thaler y tercio.

	Prusia	Estanos Unidos
1860....	30.190,000 thalers	15.810,000 dólares
1861....	38.210,000	23.200,000
1862....	37.910,000	394.370,000
1863....	40.460,000	599.300,000
1864....	50.830,000	690.790,000
1865....	44.230,000	1,031.310,000
1866....		264.450,000
1867....	76.090,000	96.220,000
1868....	55.400,000	123.350,000
1869....	55.800,000	78.500,000

En estos diez años la Prusia tuvo dos guerras: la primera contra Dinamarca en 1864, que no duró siquiera seis meses y en que se comenzó a ver la excelente organización militar de Prusia; y la segunda con el Austria en 1866, declarada el 14 de Junio y terminada por un tratado el 23 de Agosto, y en que lo más esencial de las operaciones se desarrolló entre el 26 de Junio y el 3 de Julio, prodigio alcanzado por la organización prusiana. Y sin embargo en este espacio de tiempo y tomando las cantidades extremas, los gastos militares de la Prusia subieron de 39 a 76 millones de thalers únicamente, sin alcanzar a duplicarse.

En Estados Unidos la guerra separatista comenzó en 1860 y terminó en 1865 y en este espacio los gastos militares subieron de 16 (número redondo) a 1,031 millones de dólares, o sea se multiplicaron por 65.

La explicación de este contraste se halla en el hecho de que Prusia, aleccionada por las invasiones de Napoleón, comenzó temprano su organización militar: fué el primer país que estableció el servicio militar obligatorio (1808) y desde entonces no ha dejado un momento de robustecer y perfeccionar sus organismos militares, y así se explica la rápida victoria que obtuvo sobre la Francia en 1870-71. Entre tanto los Estados Unidos nunca tuvieron organización militar y al

improvisar elementos en la guerra civil la imprevisión les costó excesivamente caro: los solos gastos de 1865 son casi el triple de los gastos de los diez años de Prusia.

67. Los gastos militares se clasifican en *ordinarios* y *extraordinarios*: *ordinarios* son los que se hacen permanentemente en el sostenimiento del ejercito y la armada y en pensiones militares, en previsión de una guerra, y de los cuales hemos venido hablando en los párrafos precedentes; se atiende a ellos con las entradas ordinarias de la nación, salvo cuando se trata de adquisiciones navales o de armamentos en grandes proporciones y a los cuales se provee comúnmente con recursos extraordinarios, como empréstitos y otros por el estilo.

Pero los gastos propiamente *extraordinarios* son los ocacionados por las guerras y que a su vez suelen dividirse en *directos* e *indirectos*: *directos* son los que origina inmediatamente por sí mismo el estado de guerra, como es el sostenimiento de los ejércitos y escuadras en campaña, los gastos de equipo, armamento, municiones, víveres, transportes, comunicaciones y demás gastos análogos.

Pero la guerra no se limita a estos consumos, sino que impone otros gravámenes mucho más pesados, como son los gastos que se hacen para destruír las propiedades y demás riquezas del enemigo, para estorbar sus manufacturas, su comercio y sus demás industrias, y los daños que el enemigo ocasiona en sus invasiones, al destruír los sembrados, poblaciones, instalaciones industriales y demás bienes: todos estos son gastos *indirectos* y su cuantía es mucho mayor que la de los directos. Además hay otros gastos que entran en los gastos indirectos y son las fluctuaciones, depresiones mejor dicho, que el estado de guerra causa en los títulos de la deuda pública, en todos los valores mobiliarios, en el valor de la propiedad, y la estagnación o suspensión de muchas fuentes de producción. Estos gastos indirectos son incalculables y exceden con mucho a los directos. Así en la guerra de Gran Bretaña contra el Transvaal en 1900-1, los gastos directos no

alcanzaron talvez a cincuenta millones de libras esterlinas y los indirectos más próximos se estimaban en más de trescientos millones, a pesar de que esa guerra no comprendió sino una parte pequeña de las energías británicas.

Como dato interesente, apuntamos a continuación los gastos directos ocasionados por la guerra franco-prusiana, pero advertimos desde luego que no se ha hecho nunca el cálculo, más o menos seguro, de los gastos indirectos motivados por esa misma guerra y que indudablemente ascendieron a muchos miles de millones de francos.

Los directos llegaron a cerca de diez mil millones y son los siguientes:

Guerra franco-prusiana.

Gastos propiamente militares: equipo, víveres, etc.	Frs.	2,111.570,000
Contratación de deudas		631.270,000
Contribuciones y otras entradas que no pudieron recaudarse		364.190,000
Reorganización del ejército después de la guerra		592.260,000
Auxilios a las familias de soldados y marineros		50.000,000
Indemnización a particulares		106.000,000
Reembolsos a las comunas por propiedades destruídas		251.000,00
Indemnizaciones a ingenieros militares		26.000,000
Indemnización pagada a la Prusia		5,000.000,000
Intereses de esta indemnización		302.070,000
Mantenimiento de las tropas alemanas		383.640,000
Contribuciones militares recaudadas por los prusianos durante la ocupación del territorio francés		61.700,000
Gasto total	Frs.	9,287.880,000

¿Cuánto significa, por otra parte, la pérdida de vidas y cuánta riqueza se destruye con ellas? Según Moltke, en la guerra franco-prusiana murieron 6,247 oficiales y 123,453 soldados, y «la pérdida total de los franceses escapaba al cálculo».

68. Los gastos de una guerra son extraordinarios y se provee a ellos con recursos extraordinarios. Cuatro son los de mayor importancia: el uno de previsión y consiste en la constitución y mantenimiento de un tesoro o fondo de guerra; y los otros tres son ocasionales, y son los impuestos, los empréstitos y la emisión de papel moneda.

El tesoro de guerra, recurso muy recomendado en otros tiempos de guerra casi permanente, hoy es muy poco recomendable: impone crecidos gastos de conservación y custodia, es una tentación permanente para los gobiernos derrochadores, permanece inactivo, sin producir provecho alguno, y nunca es suficiente sino para las primeras operaciones de una guerra de cierta importancia. Prusia conserva en tesoro cien millones de francos tomadas de la indemnización pagada por Francia, pero esos cien millones se gastarían en los primeros días: es más su efecto moral que su importancia práctica.

De mayor valor son los impuestos, sea que se trate de establecimiento de impuestos nuevos, sea que se aumenten los ya existentes. Pero este recurso es lento, pues los impuestos no producen inmediatamente sino a la vuelta de algunos meses, y entre tanto el Estado necesita tener desde luego a la mano dinero suficiente para la movilización de sus ejércitos y escuadras.

Mucho más eficaces son los empréstitos, que en corto plazo pueden poner a disposición de los gobiernos grandes sumas de dinero. Pero adolecen de un grave inconveniente, más grave cuando la que los solicita es una nación de no mucho crédito y prestigio internacional: el propio estado de guerra atemoriza a los capitalistas y sólo prestan en condiciones muy desfavorables y adversas para el país deudor.

El más rápido y más seguro de todos los recursos es el papel moneda, pues con él en pocos días obtiene el gobierno los millones que necesita para todo el curso de la guerra. Pero trae consigo grandes daños.

Un gobierno prudente combina estos tres últimos recursos para no recargar demasiado al país y para que cada cual supla las deficiencias de los otros.

Como en la parte que destinaremos a tratar de los ingresos estudiaremos más extensamente estos recursos, por el momento nos limitamos a exponerlos en líneas generales, como lo hemos hecho.

69. Entre los gastos de la defensa nacional debe enumerarse el que hace todo país en el sostenimiento de un cuerpo diplomático que lo represente en el exterior, pues aunque las funciones de este cuerpo sean esencialmente pacíficas y no tengan carácter alguno militar, tienen por objeto mantener relaciones amistosas con todas las naciones y conservar la paz; en consecuencia, evitar la guerra.

No son muy considerables, y el Ministerio de Relaciones Exteriores, que tiene a su cargo este servicio, es talvez el que menor parte ocupa en el presupuesto de gastos en todos los países.

El servicio diplomático se completa con el servicio consular, pero éste no tiene por fin propio las relaciones políticas entre países, sino que se refiere a las comerciales: los cónsules son agentes oficiales encargados de ayudar a las operaciones comerciales entre el país que representan y aquél al cual han sido delegados.

CAPITULO IX.

EL ORDEN Y LA SEGURIDAD INTERIORES.

70. El Estado y la seguridad interior.—71. El servicio de policía.—72. La justicia en lo criminal.—73. Represión y prevención de los delitos.—74. Los establecimientos carcelarios.—75. El trabajo industrial en las cárceles.—76. La justicia en lo civil.—77. Datos numéricos sobre los gastos de la seguridad pública.

70. Juntamente con atender a la defensa de la nación contra los enemigos exteriores y a afianzar la honra nacional y la integridad del territorio, el Estado debe atender a conservar y afirmar el orden y la seguridad interiores, función que apenas cede en importancia a la precedente.

Que sea esta función propia del Estado, nadie lo niega, ni aun entre los tratadistas más hostiles a las intervenciones del Estado. No hay vida posible donde falta la seguridad para la vida misma; no habría esfuerzo medianamente útil y duradero donde falta la seguridad para la conservación de los bienes, o donde el hombre corre peligro de que le sea arrebatado el fruto de su trabajo; y no se concibe la vida civilizada sin la completa garantía de personas y bienes, pues sin este cimiento la vida sería como la edificación de castillos en el aire. ¿Y quién puede dar tales garantías sino el Estado? Si la seguridad, el orden, la tranquilidad, la conservación de los bienes, la definición de los conflictos entre derechos individuales, estuvieran en manos de los particulares, indudablemente se aplicaría con menos frecuencia la razón que la violencia y predominaría el derecho del más fuerte.

Al Estado incumbe, pues, tan importante función y el Estado provee a ella por medio de diversos organismos que se complementan recíprocamente y que no son sino partes de de un todo.

Esos organismos son la *policía*, que custodia y conserva el orden y aprehende a los delicuentes; la administración de *justicia en lo criminal*, que juzga y falla los delitos y llena así una doble función, la medicinal, penitenciaria o represiva, y la preventiva; las *instituciones carcelarias*, en que se purgan los delitos, se aparta de la sociedad a los elementos malsanos y se procura su regeneración; y la administración de *justicia en lo civil*, que se avoca el conocimiento de los conflictos entre derechos y los actos contra los bienes, para dar a cada cual lo que le corresponde y garantir así la propiedad y el libre goce de ella.

Con estos medios, más perfectos mientras mayor es el grado de civilización, provee el Estado a la conservación del orden y la seguridad interiores, de tal manera que se puede medir el progreso moral y material alcanzado por un país por la situación e importancia que en él tengan esas instituciones.

71. El servicio de policía tiene doble objeto: guardar el orden público y asegurar el respeto a las personas y a los bienes, y aprehender a los delincuentes que la justicia le señale o que deben ser entregados a la justicia, y ayudar a ésta a la investigación de los delitos.

¿Podría ser encomendado este servicio a los particulares? Algunas veces, muy raras, se ha hecho así, como lo atestigua la existencia de la *Santa Hermandad* en España, en los tiempos de Carlos V y Felipe II, y que no era sino una institución particular a la cual encomendaron los mismos reyes la custodia del orden público. En algunas grandes capitales hay individuos que se dedican al servicio de policía por cuenta de los particulares, pero no ejercen la policía de orden sino de investigación; y en otras, como en las nuestras, suelen los

comerciantes organizar por su cuenta y riesgo una guardia que custodie sus almacenes o casas para evitar robos. Pero por lo general el servicio de policía es y debe ser servicio fiscal, pues sólo así se consigue la unidad, imparcialidad y responsabilidad en el servicio.

¿Llegará un día en que el progreso moral haga innecesario el servicio de policía? Seguramente que nó: los hombres tendrán siempre pasiones buenas y malas, siempre ha de haber intereses encontrados, siempre habrá diferencias de apreciaciones sobre los derechos y los deberes de cada cual, y, en consecuencia, nunca faltarán las causas de alteración del orden privado o público, y por tanto nunca dejará de ser necesario el servicio de policía. Algunos han creído hallar un remedio de progreso moral en la difusión de la instrucción, y hasta se llegó a decir que por cada escuela que se abre se cierra una cárcel, pero éste ha sido un error: desde que se dijo eso se han abierto innumerables escuelas y no sólo no se ha cerrado desde entonces ninguna cárcel sino que se han abierto muchísimas nuevas: la instrucción sin educación religiosa y moral no suprime los delincuentes sino que los hace más despiertos, porque no reprime sino que aguza y multiplica las pasiones.

En los presupuestos de los países civilizados los gastos de policía vienen aumentando de año en año, y este incremento incesante se explica por el aumento de la población y la mayor actividad comercial y fabril, y por el progreso mismo de las instituciones policiales, que requieren cada día mayores elementos y extienden cada vez más sus servicios. Las grandes capitales emplean verdaderos ejércitos en el servicio de policía; así Londres en 1908 tenía empleados en él 18,167 personas y gastó en ese año £ 1.597,972, y en las mismas proporciones está constituída en París, Berlín, San Petersburgo y Nueva York.

En la América del Sur, fuera de Buenos Aires, no hay servicio de policía que pueda calificarse de suficiente, y fuera de las capitales, donde apenas es mediocre, en las demás ciuda-

des y en los distritos rurales es más que deficiente, francamente malo.

El servicio de policía se hace por medio de cuerpos especiales, de modo que son completamente diversos el servicio del ejército y el de la policía: sólo ocasionalmente puede aquél entrar a reemplazar a ésta, como en el caso de revuelta, de sedición, o de grandes agitaciones huelguistas. Son organismos esencialmente distintos y muy diversa la preparación del uno y del otro.

72. Las funciones de la policía, como hemos dicho, se limitan a conservar el orden, a impedir el delito en los momentos de prepararse su ejecución y a aprehender a los delincuentes sorprendidos: ahí se detiene, pues pasar más allá sería entrar en atribuciones propias de otro organismo, que es la administración de justicia en lo criminal. Esta examina el caso que le presenta la policía o que le somete el particular agraviado, decreta la aprehensión del delincuente si lo hay, le interroga, examina todos los antecedentes, accidentes y circunstancias del hecho, oye a los testigos en pro o en contra del acusado y dicta su sentencia absolutoria o condenatoria, y en este segundo caso señala la multa o la privación de libertad a que quede sentenciado el reo.

Policía y justicia en lo criminal son, pues, instituciones que se completan mutuamente y entre ambas aseguran el orden y la tranquilidad públicos, y ambas son necesarias: no es aceptable que la misma policía que aprehende sea quien juzgue y sentencie, y sin la justicia no sería eficaz la represión de la delincuencia. En el orden intelectual la administración de justicia es de mayor importancia que la policía; pero en el orden lógico ésta precede a aquélla, pues la justicia castiga a los que han alterado el orden a pesar de la vigilancia de la policía, y por tanto primero es vigilar y después castigar.

La administración de justicia puede hacerse por medio de tribunales permanentes, establecidos en jerarquía para que haya revisión de fallos y se asegure más la justicia en las sen-

tencias; o por medio de jurados, constituídos para cada caso según reglas fijas: los tribunales son de derecho, mientras que los jurados fallan sólo en conciencia. En Inglaterra se usa desde antiguo de preferencia el sistema de jurados, y de allí ha pasado al continente; pero en las naciones de éste que lo han admitido se usa una combinación de jurado y tribunal, o sea la labor sucesiva de un juez instructor del sumario y de un jurado que oye, juzga y falla. Sin embargo, el sistema del jurado tiende a perder su importancia: sólo se le acepta en materia criminal, y aun en ésta se le confina a los delitos meramente políticos.

Las mismas causas que han hecho desarrollarse el servicio de policía y aumentar sus gastos de año en año, han producido iguales efectos con respecto a la administración de justicia: el aumento de la población, la multiplicación de la actividad industrial, el incremento enorme de los negocios, los choques de intereses que de estas mismas causas provienen, han hecho necesaria la multiplicación de los tribunales de justicia, y de ahí que los presupuestos de las naciones se recarguen más y más anualmente con el incremento sucesivo de los gastos de administración de justicia. Como en los datos estadísticos suelen publicarse mezcladas las cifras de gastos de la justicia en lo criminal, de la civil y de la policía, no anotamos algunos números, sino que los dejamos para el fin del capítulo.

73. La administración de justicia en lo criminal llena en la sociedad funciones que tienen doble carácter: es represiva y preventiva a la vez.

Su función natural inmediata, como acabamos de explicarlo, es represiva: aprehende al delincuente, lo interroga, lo oye, examina todas las circunstancias, antecedentes y consecuencias del hecho que se le imputa, oye a los testigos y por fin juzga y falla, y si el reo es culpado, el fallo indica la pena. Esta pena es el castigo del delito y por consiguiente

importa la represión del mal y en ello está el carácter represivo de la administración de justicia.

Pero también la pena tiene carácter medicinal, pues se impone para corregir al reo, traerlo al buen camino y moverlo a no repetir su delito: ya en esto se ve el carácter preventivo de la administración de justicia.

Además, por lo general, estas sentencias son públicas y la publicidad tiene su fin moral: hacer ver a la sociedad circunstante que el malvado ha recibido su castigo, para que triunfe la justicia, para no alentar a los otros malvados con el espectáculo de la impunidad del delito y para apartar a otros del mal con el espectáculo del castigo. Con esto se acentúa el carácter preventivo de la administración de la justicia.

Por último, y también por lo general, la pena consiste en la privación de la libertad, en la reclusión del delicuente en un establecimiento especial: con ello se separa de la sociedad un elemento malsano y se impide el contagio del mal. La misma razón de ser tiene la pena de muerte. Así se completa el carácter preventivo de la justicia en lo criminal.

Mas este mismo carácter preventivo obliga a mayores gastos y ésta es otra de las causas que hacen crecer de año en año en los presupuestos de las naciones el capítulo de egresos referentes a la administración de justicia, y, como veremos en seguida, el sistema carcelario, dirigido por ese mismo carácter preventivo, es uno de los grandes renglones de los gastos de la justicia.

74. Como queda dicho, la justicia castiga recluyendo a los delincuentes en establecimientos llamados presidios, cárceles o penitenciarías, según su importancia, esto es, según la extensión del tiempo de la condena.

Los sistemas penales han cambiado mucho desde hace unos cincuenta años. En otros tiempos la cárcel—tomando el nombre en sentido genérico— no era sino un hogar de reclusión y la intención de la sentencia no era otra sino recluír al reo, sin ningún otro fin más elevado; en las cárceles se amonto-

naban, en consecuencia, los penados sin la menor idea de higiene, de amparo de la vida, de corrección moral: se hacinaban como en montones en una sala común, vivían en la más absoluta ociosidad, entregados a los vicios más repugnantes, libres para urdir de consuno las mayores maldades: era aquello el fermentadero de las peores pasiones en completo desenfreno, pues la guardia de la cárcel no tenía otro objeto que impedir la fuga de los reos, y a lo sumo mirar para que no se degollaran mutuamente. Si el delito de un preso o el recelo de alguna autoridad disponían el aislamiento, la prisión se convertía entonces en un hogar de tortura. Los «Plomos» de Venecia, la Bastilla, las cárceles de la Siberia, eran el tipo de la prisión antigua; las cárceles de Tolón eran otro tipo, el de la prisión con trabajo forzado más o menos brutal. En muchas ciudades chilenas y de Sud América las cárceles son del tipo antiguo y a ellas era y es perfectamente aplicable aquella estrofa española:

En la puerta del presidio
Hay escrito con carbón:
«Aquí el bueno se hace malo
Y el malo se hace peor.»

Hoy la cárcel está instituída con muy diverso criterio, más racional, más humano. Es un edificio sólido y seguro para impedir las evasiones, pero dotado interiormente de todas las comodidades necesarias a fin de que el penado viva como persona civilizada, pero sin holgura para que la prisión no se convierta en un hogar de recreo o en un atractivo para los miserables: se cuida su vida, su salud, la higiene y al mismo tiempo se conserva al establecimiento su carácter de prisión. Durante el día, los reos trabajan en un taller común, para propender a la regeneración por medio del trabajo, y el preso adquiere el natural producto pecunario de su esfuerzo; y al

mismo tiempo se le instruye y se le educa; en la noche cada reo tiene su celda; se le ofrecen diversiones sanas, se le dan conferencias instructivas y educativas, y se procura por todos los medios, en suma, regenerarlo, para que a su salida vuelva a ser un individuo útil para sí mismo, para su familia y para la sociedad.

Pero este cambio substancial de sistema no se puede realizar sin gravamen considerable para el Estado: el nuevo régimen carcelario es muy costoso, no se aplica sin grandes dispendios, como puede verse en los presupuestos públicos de los países más adelantados. A esto se agrega que en muchos países de Europa hay tendencia a la supresión, o por lo menos, a la disminución de la pena de muerte, y hasta hay algunos en que ha sido totalmente abolida, como en Italia, con lo cual aumenta el número de los huéspedes de los presidios, y suben aún más los gastos.

Todavía en otros países, como en Inglaterra, el Estado recoge y asila a los hijos de los grandes criminales, para aislarlos del contagio del crimen, y éste es un nuevo factor para hacer más costoso el sistema penitenciario.

75. Cabe aquí tratar, aunque sea de paso, un asunto de considerable importancia económica y financiera: ¿es aceptable que el Estado instale talleres industriales o fábricas en los establecimientos penitenciarios o que los deje instalar a los particulares por contrato?

A nuestro juicio, debe impugnarse esta segunda solución. El aceptar que empresas particulares instalen talleres en las cárceles con fin de lucro, y en los cuales, como generalmente sucede, se paga a los operarios un salario ínfimo, mucho menor que el que se paga en las industrias libres, equivale a que el Estado provea con el propio peculio fiscal a esas empresas, de obreros baratos y que se les den alojados, alimentados y vestidos y además constreñidos al trabajo; en condiciones tan favorables, dichas empresas hacen en seguida ruda competencia a las industrias libres, a expensas del erario.

No es más recomendable que el Estado establezca talleres propios con fin de lucro, esto es, con la mira de vender los artefactos y obtener un provecho en la venta. Talvez es peor aún esta solución que la precedente, porque se añade a los mismos males el de convertirse el Estado en industrial, amén de que no es moral usar de la autoridad para obligar a un preso a trabajar en provecho del que lo obliga al trabajo.

Pero es distinto el caso cuando el Estado funda talleres para proveerse de elementos que necesita para los servicios fiscales, como es, por ejemplo, el calzado para el ejército o para las policías, elementos que, de otro modo, el Estado ha de comprar y compra a fabricantes particulares. En tal caso el Estado procede como particular que se fabrica él mismo lo que ha menester o lo compra a otros según le convenga y aprovechando las ventajas de la competencia y de la división del trabajo. La parte moral queda atendida con pagar al preso una renumeración justa y tomando en cuenta los gastos que hace el Estado en alojarlo, vestirlo y hospedarlo.

¿No sería mejor aún dejar en libertad a los reos para que trabajen organizados en forma de una cooperativa de producción?

76. La seguridad y el orden no sólo pueden ser turbados por los ataques delictuosos, colectivos o individuales, contra las personas y los bienes, sino también por los actos que perturben el goce de la propiedad y la libertad de los individuos o que les impidan sacar todo el provecho de su trabajo. Estas perturbaciones son las que nacen de los conflictos entre derechos, o mejor dicho, entre intereses, y por consiguiente se necesita de una autoridad que entienda en estos conflictos y dé a cada cual lo que le corresponde: esta autoridad es el Estado, porque sólo él puede hacerlo en condiciones de im-

parcialidad y porque siendo él quien dicta la ley y la aplica, sólo él puede juzgar de sus aplicaciones. Esta función de la justicia distributiva es lo que vulgarmente se denomina *administración de justicia en lo civil*, y se diferencia de la criminal en que ésta procede por lo general de oficio, mientras aquélla procede a solicitud de parte.

Comúnmente, excepto en las ciudades populosas, la administración de la justicia en lo civil está encomendada a los mismos jueces que en lo criminal, y lo que de ésta hemos dicho, en cuanto a sistema, se aplica también a aquélla, pero en la civil es mucho menos aplicable el jurado, pues el juez debe ser siempre persona versada en derecho.

Las instituciones judiciales varían mucho de un país a otro, pero presentan ciertas afinidades de raza: hay mucha analogía entre las instituciones latinas, y las hay también entre las sajonas y éstas difieren considerablemente de aquéllas.

El país más característico en este ramo es el inglés: hay allí pocos jueces pero con rentas magníficas, que nunca bajan de £ 1,500 y que suben, para los Ministros de Corte, a £ 5,000. De este modo se asegura la independencia del poder judicial.

77. El servicio de policía suele estar englobado en los presupuestos del Ministerio de lo Interior, y los de admistración de Justicia, en lo criminal y en lo civil, y de establecimientos penitenciarios, figuran en los presupuestos del Ministerio de Justicia: no es fácil, por consiguiente, comparar datos estadístos.

Para anotar algunos y a fin de dar una idea acerca del desarrollo de estos gastos, consignamos unos pocos que sólo pueden servir como meros ejemplos prácticos, sin alcance estadístico de mediana importancia.

Naciones; gastos	Moneda	AÑO 1910	1911	1912
Austria-Hungría:				
Policía	Coronas	24.351,250		26.310,153
Gastos judiciales	"	79.180,899		80.392,656
Prisiones	"	7.274,140		7.257,325
España:				
Gastos judiciales	Pesetas	1.063,803	1.029,792	1.027,397
Ministerio de Justicia	"	16.313,969	20.092,867	19.984,875
Francia:				
Ministerio de Justicia	Francos	39.128,800	57.134,668	57.181,417
Seguridad pública	"	27.320,216	29.062,236	29.987,318
Prisiones		18.613,748		
Gran Bretaña:				
Administración de Justicia	Libras est.	1.741,387	1.809,997	1.904,363
Policía	"	1.486,126	1.589,285	1.558,031
Prisiones	"	1.372,071	1.392,851	1.421,068
Italia:				
Ministerio de Gracia y Justicia	Liras	52.889,873	53.943,246	55.612,881
Policía	"	52.293,086	54.222,423	61.406,875
Prisiones	"	33.664,930	33.384,153	34.846,825
Prusia:				
Administración de Justicia	Marcos	141.744,402	146.070,668	151.957,936
Policía y gendarmería	"	76.437,233	78.985,133	83.339,939
Prisiones	"	6.943,165	7.272,490	7.631,750

CAPITULO X

INSTRUCCIÓN, EDUCACIÓN Y CULTO.

78. El Estado y la instrucción pública.—79. La instrucción primaria.—80. La instrucción secundaria y la superior.—81. Eficacia práctica de la instrucción fiscal.—82. La instrucción técnica.—83. Noticias estadísticas.—84. Las bellas artes.—85. El culto.

78. ¿Es una función propia del Estado la de dar instrucción a los habitantes del país? Respondemos negativamente: si el Estado, no es, por su propia naturaleza, fuente de ciencia, no puede legítimamente arrogarse el derecho del magisterio. Pero como la instrucción es un gran bien, y como sin ella no hay progreso posible en una nación, es aceptable que el Estado concurra a la instrucción y haga esfuerzos y sacrificios pecuniarios para difundirla.

Pero aun dentro de este criterio simplemente permisivo hay que distinguir, pues no toda instrucción es igualmente necesaria y por consiguiente no en toda su extensión es igualmente aceptable la intervención del Estado.

Es indudable que una nación de analfabetos tiene mucho menos aptitud para el progreso material y moral que otra en que las clases populares sepan siquiera leer y escribir: interesa, por tanto, a la colectividad la difusión de estos conocimientos; pero no todos los habitantes podrán adquirirlos por sus propios esfuerzos, pues hay una gran parte de la población que no puede hacer los esfuerzos pecunarios suficientes para adquirir siquiera esa instrucción primaria. ¿No es entonces justo que la sociedad entera haga un esfuerzo para concurrir a que reciba tal instrucción esa parte de la pobla-

ción del país? Sin duda alguna, y de ahí que se acepte como una atribución complementaria del Estado la instrucción primaria, y que el Estado consulte anualmente en sus presupuestos grandes sumas de dinero para satisfacer esa necesidad.

Mas no puede regir el mismo criterio para con la instrucción secundaria y superior: en ésta hay menos bien colectivo que individual, y es de justicia que se la costee el mismo interesado. Y si se tolera que el Estado funde institutos de instrucción secundaria y universidades de instrucción superior, la una y la otra deben tener un carácter muy diverso del de la primaria, y por lo menos no deben ser gratuítos sino pagados por los interesados.

79. El concepto de *instrucción primaria* es bastante vago, pero por lo general entran en ella el saber leer y escribir y ciertos ramos elementales y que son como preliminares para otros estudios, y son la aritmética, la gramática, la geografía, la religión y algunas nociones sobre la historia del país propio. El gobierno la difunde por medio de escuelas de dos grados—elementales y superiores—; y para disponer del personal necesario, sostiene también escuelas normales destinadas a la formación de maestros. Importa un gasto enorme, pues no sólo hay que pagar los preceptores, sino que el Estado construye edificios o por lo menos los toma en arriendo para que funcionen las escuelas, y además provee a estos establecimientos del mobiliario necesario y a los alumnos de los textos de enseñanza y del demás material adecuado para que reciban la instrucción.

Todos los países tienen inscrito el sostenimiento de la instrucción primaria como una de sus primeras obligaciones y le dedican atención preferente; y sus gastos en este ramo aumentan de año en año, porque se mejoran los textos, se dota a las escuelas de mayores comodidades, se perfecciona la instrucción, y porque la población escolar va siempre en aumento.

La gran importancia y necesidad de la instrucción primaria ha hecho nacer una cuestión muy debatida y en que se mezcla siempre una tendencia política y aún de carácter religioso: ¿se debe imponer la instrucción primaria como obligatoria? La materia no es propia de la Hacienda Pública y por esto no tenemos para qué ocuparnos en ella; sólo anotaremos que los bienes, por grandes que sean, no se pueden imponer como obligatorios, porque mayor bien que la instrucción es la libertad, y basta la obligación que tienen los padres de instruír y educar a sus hijos a la medida de sus fuerzas. En muchos países europeos y en algunos americanos existe como obligatoria la instrucción primaria, pero no en todas partes se han conseguido los bienes que se buscan, como lo han demostrado muchos informes oficiales en los Estados Unidos; en otro países, no se rechazaría en los Congresos la obligación, si frecuentemente los partidos que alegan por ella no fueran animados, más que del deseo teórico de difundir la instrucción, del de difundir por medio de ella determinadas ideas políticas y anti-religiosas.

Además, es ésta una cuestión que se liga directamente con ciertos problemas económicos y financieros: con frecuencia las familias pobres no envían sus hijos a la escuela porque carecen de recursos para vestirlos con mediana decencia o porque necesitan del trabajo de los niños para proveer a las necesidades domésticas, sea con el trabajo directo, sea con el salario, como se ha visto en la Argentina, donde la ley de instrucción primaria obligatoria no produjo resultados mientras no mejoró la situación económica general. Por otra parte, como ha sucedido en Chile, la falta de instrucción no ha sido culpa de los padres sino de la falta de locales para recibir a toda la población escolar, según lo han hecho notar los mensajes presidenciales de apertura del Congreso, especialmente el de 1911 y el de 1912: hay una gran diferencia entre la matrícula de alumnos y la asistencia media en las escuelas primarias y tal diferencia se debe a la escasez de locales y a la deficiencia de los existentes.

Aun aceptando la instrucción primaria obligatoria, ella de ningún modo puede hacer tolerable el monopolio: el Estado debe dejar abierto el campo a la acción individual. Y aceptada, ella trae como complemento indispensable el que sea gratuita, porque sería irrisorio imponer la obligación y cobrar dinero al obligado.

80. Acabamos de decir que es de muy diversa índole la cuestión referente a la instruccón secundaria y superior: es un bien muy grande, sin duda alguna, pero es de mayor importancia para el individuo que para la colectividad, y en consecuencia cada cual debe costeársela sin carga ni gravamen para el Estado, pues es injusto gravar a toda la población del país, y en ella a todas las clases pobres, para que tengan instrucción gratuita los que aspiran a un título universitario y profesional.

¿Quedarían entonces en la ignorancia los hijos de familias pobres que, deseosos de instruirse y de tener aptitudes para una profesión, carecen de los medios necesarios para costearse sus estudios? En rigor, no tiene el Estado por qué satisfacer tales anhelos a expensas de la colectividad, así como no hay razón para dotar de propiedades ni de capitales, aunque sean tan gran bien, a aquellas personas que tengan especiales aptitudes para el trabajo agrícola o manufacturero o un gran espíritu de empresa para manejar el capital. Sin embargo, se tolera que el Estado funde y sostenga institutos y universidades para la instrucción secundaria y superior, pero deben ser pagados por los alumnos que los aprovechen, haciendo excepción solamente, en forma de becas, para los alumnos pobres que por su inteligencia, aplicación y buena conducta, merezcan ser asistidos con este favor del Estado.

Este es el criterio dominante en los países europeos y en Estados Unidos, y se completa con otro criterio, de todo punto necesario: el de dejar libre y plenamente abierto el campo a la acción individual. Un financista que ya hemos

citado varias veces y que no es de los más adversos a la extensión de las atribuciones del Estado, Nitti (1), dice a este respecto:

«No hay, en efecto, ninguna razón para que el Estado produzca, en abundancia y gratuitamente, médicos, abogados, bachilleres, diplomados de toda especie. La acción del Estado en lo que concierne a la enseñanza superior, es necesaria para estimular, en interés de la civilización, investigaciones que, de otro modo, no se efectuarían o actividades que, de otra manera, quedarían ociosas; pero es menester que ella no ahogue la iniciativa particular; la libertad de la enseñanza es necesaria no solamente en el sentido de que no debe poner obstáculo alguno a la libertad de examen y de crítica en las universidades, sino también en el sentido de que la uniformidad llevada al exceso es considerada como un mal. Hay, en toda Europa, universidades de Estado; en ciertos países, al lado de las universidades del Estado, hay otras sostenidas por los particulares, o por corporaciones religiosas o por las localidades (municipalidades). En ciertos países, el Estado se contenta con acordar subvenciones a la instrucción superior. El caso de los Estados Unidos es verdaderamente único: allí las mayores universidades han sido constituídas y sostenidas o restauradas con la ayuda de enormes donativos provinientes de los multimillonarios. La libertad de enseñanza es, en general, respetada en casi todos los países de Europa y talvez más que en ninguna otra parte en Italia, donde se puede decir que es absoluta. La Francia, la Rusia, sobre todo la Italia han «burocratizado» excesivamente la enseñanza superior, imponiéndole una uniformidad, que según toda apariencia, se manifiesta perjudicial.»

En Chile se hace excepción a este tendencia tan general y tan racional, por motivos políticos que todos conocemos: el Estado se arroga el monopolio de la instrucción secundaria

(1) F. S. Nitti, obra citada.

y superior; pues si bien no puede impedir que funcionen institutos y universidades particulares, les impone el molde de los programas fiscales y de la inspección fiscal de los exámenes; y como los establecimientos fiscales son gratuitos, el Estado de hecho impone un pesado gravamen—pues se gastan en ello muchos millones—al país entero para favorecer a unos millares de jóvenes y niños y para inculcarles determinadas ideas religiosas y políticas.

81. Aunque la materia no parezca propia de nuestro ramo, hemos de tocar un punto relacionado con la instrucción y que tiene consecuencias económicas de singular importancia: ¿es útil para la sociedad la intervención del Estado en la instrucción secundaria y superior y que se traduce en la preparación de titulados y profesionales?

Creemos que la respuesta es negativa y para creerlo así nos basta el ejemplo de lo que pasa en Chile: han salido de los institutos y liceos y de la universidades tantos profesionales que ya muchas profesiones no son un medio de vivir, y así se ve gran número de abogados que solicitan u ocupan puestos fiscales u otros empleos ajenos a su profesión, porque ésta no les asegura el substento.

Y este mal, que ya se advierte claramente en Chile, no es sino el reflejo de lo que acontece en Europa. Citamos otra vez al mismo autor italiano a que acabamos de referirnos, pues su testimonio es muy interesante.

«Sin duda— ha dicho ya, al hablar de la instrucción primaria—la instrucción obligatoria uniforme tiene muchos inconvenientes; ella ha contribuído a esparcir, en los campos sobre todo, una especie de impaciencia, casi una manía de salir de la posición.» Y más adelante agrega: «La enseñanza media es, por lo demás, en toda Europa, la que deja más que desear: parece más propia para formar empleados que hombres de iniciativa; vive de tradiciones clásicas; en general, está lejos de corresponder a las exigencias de la vida moderna.» Y completando en una nota este pensamiento añade: «Se debe

agregar que, en algunos países, como la Italia (2), el número de los que ejercen las profesiones llamadas *liberales*, médicos, abogados, ingenieros, etc., es ya tan enorme que no hay nada que se le pueda comparar en los países que han alcanzado el más alto grado de riqueza y de prosperidad. La Italia es el país de Europa que tiene más universidades y es uno de los que tienen más médicos, más abogados, más ingenieros civiles; es, sin embargo, muy inferior a los demás en riqueza.»

En 1899 publicaban los diarios de París, algunas informaciones dadas por el secretario de la Embajada de Italia, quien hacía ver con datos numéricos qué miserables remuneraciones recibían los profesionales por sus trabajos, cómo había abogados que se contentaban cuando el cliente podía llevarles unos pocos huevos de gallina como honorario, y que por esos días había veinte abogados italianos ocupados en clavar rieles en el ferrocarril del Congo.

La extrema facilidad que da el Estado a los individuos, por medio de los institutos de instrucción media y universidades gratuitas, para la adquisición de un título profesional es una verdadera concurrencia que se hace al trabajo productivo, y anualmente se lanzan a lucha áspera, a la miseria, centenares y hasta millones de individuos, incapaces ya, después de largos estudios, de dedicarse a aprender otro trabajo más lucrativo y seguro: de ahí el aumento del funcionarismo, de la empleomanía, y de ahí también lo que con tanta exactitud se ha denominado el *proletariado intelectual*, males ambos que ejercen dañina influencia en el movimiento económico de un país.

Leroy Beaulieu, que ha tratado extensamente esta materia por su aspecto económico (3), dice:

«En un estudio que ha publicado *L'Economiste Français*, sobre la «Repartición de la población por profesiones en Ale-

(2) No se olvide que Nitti es italiano y que por esta causa este dato es precioso.

(3) Traité théorique et pratique d'Economie Politique, 3.e édition, vol. I, pags. 183 y 184.

mania y en Francia», hacíamos constar, con el «Statistisches Jahrbuch» para el año 1884 y con el documento titulado «Resultat statistique du dénombrement de 1881» en Francia, que había en Alemania 579,000 funcionarios y miembros de profesiones liberales, entre nosotros 689,000, o sea 20 % más, aunque la población alemana fuera entonces de 45 millones de almas y la francesa alcanzara solamente 37.622,000. Con los miembros de las familias, esta categoría representaba en Francia 1.680,700 y en Alemania 1.585,000 solamente...»

«Sin sostener que todas estas cifras sean estrictamente comparables, es innegable que el aparato productivo está más recargado en Francia que en Alemania, de gentes que llenan simplemente funciones directrices o auxiliares. El desperdicio y la inutilización de las fuerzas son mayores entre nosotros que entre nuestros vecinos.

«Una consecuencia práctica de estas reflexiones es que los pueblos que, por un mal sistema de educación, por el cebo de bolsas demasiado numerosas o de estímulos artificiales, atraen hacia las profesiones, ya comerciales, ya liberales, hacia las funciones públicas, un número creciente de habitantes de los campos o de obreros de oficios, obran contra sus intereses permanentes. Se parecen a un ejército en que se desarrollara con exageración el estado mayor y los cuerpos auxiliares a expensas de la masa de los combatientes. Destruyen así, con gran detrimento propio, el equilibrio que debe haber entre las diferentes ocupaciones humanas, y multiplicando abusivamente, a expensas del efectivo de los trabajadores directamente productivos, el número de los trabajadores indirectamente productivos, que no ofrecen, por otra parte, esta productividad indirecta sino a condición de hallarse en cantidad limitada, infieren un rudo golpe a la fuerza duradera de la nación» (4).

---

(4) Para más completo conocimiento de esta materia, véase, además de la obra que acabamos de citar de P. Leroy Beaulieu, la titulada «L'Etat moderne et ses fonctions», del mismo autor.

82. Empeñado ya el Estado en la instrucción pública, la experiencia le ha hecho ver la necesidad de seguir rumbos prácticos, de salir de los moldes clásicos y ofrecer a la juventud una preparación más económica, esto es, más capaz de aumentar la capacidad productiva del individuo: éste es el origen de la instrucción técnica, que adquiere de día en día mayor importancia.

En las manufacturas, en el comercio, en la agricultura, en todas las industrias se advierte que no bastan al individuo los conocimientos prácticos, sino que es más y más necesaria una instrucción que le dé a conocer más a fondo su oficio y las relaciones de éste; y para darla ha fundado el Estado escuelas encaminadas a la enseñanza técnica. Sin aceptar en principio que sea esa una función propia del Estado, debe reconocerse que esta clase de enseñanza es más recomendable que la otra como función del Estado, porque contribuye más eficazmente al progreso y bienestar general y porque en ella hay menos campo para la iniciativa individual.

Esta instrucción tiene tres grados como la otra. Es *primaria* cuando sólo es un complemento de las escuelas primarias comunes, como cuando se instalan talleres en éstas para que los alumnos adquieran las primeras nociones de un oficio; *secundaria*, cuando se da en establecimientos especiales, sea que se dediquen a un solo ramo, como en una escuela de electricistas o de comercio, sea que se extiendan a varios, como ocurre en las llamadas escuelas politécnicas; *superior*, si el establecimiento especial tiene por objeto llegar a estudios más profundos y completos, en los institutos para sub-ingenieros, para ingenieros civiles, para ingenieros mecánicos, para agrimensores.

Los gastos en la instrucción técnica son, cuotativamente, mayores que en la otra, y se comprende, pues requieren instalaciones más costosas y profesores especialistas: así una escuela práctica de agricultura necesita, además del cuerpo directivo y del profesorado y además del edificio y de las dotaciones

propias de toda clase de enseñanza teórica, un campo de cultivo más o menos extenso y dotado de todos los instrumentos de labranza y de un pequeño museo zoológico.

Todos los países europeos dedican gran importancia a esta enseñanza y sus gastos aumentan de año en año. En Chile se le dedica mucha atención desde hace unos diez o quince años y actualmente hay en funciones muchas escuelas de agricultura, de minería, de pesca, de electricistas, muchos institutos comerciales, escuelas profesionales de niñas y varios otros establecimientos de aplicación industrial.

83. Completamos esta exposición acerca de los gastos originados por la instrucción pública con algunos datos estadísticos:

Naciones.—Gastos	Moneda	1910	1911	1912
Austria:				
Instrucción Pública	Coronas	65.165,291	103.001,572	113.313,684
Francia:				
Instrucción Pública	Francos	282.426,039	290.460,931	297.742,024
Bellas Artes.....	„	20.287,988	19.756,763	21.214,683
Gran Bretaña:				
Instrucción Pública	Libras	17.341,598	18.049,292	18.352,777
Ciencias, Bellas Artes y otros gastos.	„	565,869	694,883	630,259
Italia:				
Ministerio de Instrucción Pública:				
Gastos ordinarios....	Liras	97.836,260	101.332,441	123.484,973
Extraordinarios	„	4.445,191	4.225,683	6.983,485
Prusia:				
Instrucción Pública.	Marcos	200.672,770	205.796,192	210.646,790
Ciencias y Bellas Artes.....	„	7.732,997	8.040,480	8.200,037
Instrucción técnica.	„	5.318,789	5.622,387	5.770,561
Gastos comunes a la Instrucción y al Culto	„	4.536,308	4.512,983	4.511,327

84. Ordinariamente no se limita el Estado a difundir la instrucción, sino que procura también educar el gusto de las poblaciones por medio del fomento de las bellas artes. Para ello funda el Estado y sostiene, a veces con gran costo, escuelas para la enseñanza de la pintura, la escultura y la arquitectura, conservatorios para la música y la declamación, museos de bellas artes, abiertos al público, ya gratuitamente, ya con un módico precio de entrada; e introduce en los estudios elementales y en la instrucción secundaria el estudio de algunos principios de música vocal y de dibujo; y aun en algunos países, el Gobierno llega a sostener o por lo menos a subvencionar teatros de ópera o de drama.

Así en el año de 1912 la Prusia tenía en sus presupuestos 8 millones de marcos para ciencias y artes, Francia 19 millones 756,763 francos para las solas bellas artes, y Gran Bretaña 75,102 libras para ciencias y bellas artes y 210,426 para museos.

En los países sud-americanos se provee por los mismos medios a desarrollar el gusto por las bellas artes, y además se envían a Europa los alumnos más sobresalientes a fin de que perfeccionen sus conocimientos en los conservatorios y otros institutos.

Estos gastos no parecen renumerativos, pero en realidad lo son. Francia, por ejemplo, gasta cerca de veinte millones de francos en institutos y museos de bellas artes, pero saca anualmente grandes sumas de dinero de las entradas a los museos, algo recibe también de las pensiones de los alumnos que estudian en los conservatorios, y quedan en el país algunos millones de francos por los millones de viajeros que anualmente van a visitar los museos de París.

85. Sin que sean análogos en su naturaleza, por serlo en cuanto a las relaciones con el Estado hemos puesto en este capítulo, con los gastos de instrucción los de sostenimiento del Culto: no es función primordial del Estado el sostenerlo, pues el culto es de índole individual, pero como el Estado

tiene una religión y como el Estado toma sobre sí, con cargo a la colectividad, cuanto puede contribuír al progreso general, en todas las naciones el Fisco consulta en sus presupuestos un renglón considerable para los gastos del culto religioso.

Suele pedirse que el Estado sea laico, en el sentido de que le sea absolutamente indiferente toda religión, pero esto sería una ficción incompatible con toda realidad: «el Estado, dice Nitti, no es una entidad abstracta: representa intereses y tradiciones, opiniones y tendencias reales; puede combatir una religión o conciliársela: no puede afirmar que ignora su existencia u obrar como si tal religión no existiera.»

Y de hecho ningún país ha aceptado esa concepción irreligiosa y todos sostienen el culto, a lo menos el oficial, y concurre en auxilio del clero, de las parroquias, de los establecimientos religiosos y hasta para la construcción de templos.

En Chile hay una situación especial que hace obligatorio para el Estado el concurrir al sostenimiento del culto—además del deber que nace del artículo 5.º de la Constitución, que declara que la religión del Estado es la católica, apostólica, romana.—La Iglesia cobraba en otros tiempos en Chile la contribución llamada del *diezmo*, destinada al sostenimiento del culto, y por un contrato ajustado entre el Estado y la Iglesia en 1854, la Iglesia entregó a aquél el cobro de tal contribución, en cambio de la obligación que contraía el Estado de proveer a dichas necesidades.

CAPITULO XI

LAS OBRAS PÚBLICAS.

86. Naturaleza, fin y clasificación de estas obras.—87. Las obras de servicio fiscal.—88. Las obras de progreso general propias del Estado. 89. Las de progreso general en que el Estado suple a la iniciativa particular.—90. Las que el Estado emprende con mira de lucro.—91. Los medios de ejecución de las obras públicas.—92. La forma de pago de las obras.—93. El caso especial de Chile.—94. Las obras destinadas a la conservación de ciertos bienes.—95. Datos estadísticos sobre las obras públicas.

86. Uno de los capítulos de mayores gastos del Estado, como ya hemos dicho, es el que se refiere a las obras públicas: el Estado las necesita para sus propios servicios, o con el fin de propender al progreso general, o bien con mira de lucro; y forman una de las cuotas más gruesas de los presupuestos anuales.

Para estudiarlas, es necesario clasificarlas previamente, pues no todas tienen el mismo carácter y no en todas es igualmente aceptable la intervención del Estado.

Las obras públicas se pueden clasificar en *fiscales*, de *progreso general* e *industriales: fiscales* son las que el Estado ejecuta para su propio servicio, como la construcción de un edificio para la instalación de los tribunales de justicia; de *progreso general* son aquéllas que se hacen con la mira de impulsar el progreso o de atender al bienestar de la nación, como la construcción de un puerto; e *industriales* son las que el Estado realiza con la intención de buscar un lucro, como la construcción de un ferrocarril por el estilo de los que forman la red de vías férreas de Alemania.

Las de *progreso general*, a su vez, se subdividen en dos categorías: en una figuran aquellas obras que corresponden a una

necesidad pública y que la iniciativa privada no realizaría en buenas condiciones, como es la apertura de caminos para comunicar las distintas partes de un territorio; y en otra las que corresponden a la iniciativa privada pero que el Estado toma sobre sí por la importancia general de esas obras y porque la acción individual no dispone de los medios suficientes para realizarlas, como es el caso de la construcción de un puerto o un canal destinado al regadío de una zona extensa.

87. Las obras fiscales entran en las atribuciones necesarias del Estado: no podría éste hacer sus servicios primordiales si no contara con instalaciones adecuadas para ello; las oficinas públicas, desde los ministerios hasta la más modesta de una agencia postal, necesitan un local en que instalarse con fijeza para atender al público y cumplir sus funciones propias. El Estado debe construír y construye edificios para la instalación de todos sus servicios, y es éste uno de los renglones más costosos de los presupuestos; pero por lo mismo que es una carga pesada, todas esas obras deben espaciarse en un número de años más o menos largo o breve, según lo permitan los recursos fiscales.

¿Querrá decir esto que el Estado debe tener edificio propio para cada uno de sus servicios, por pequeño que sea? Evidentemente nó: para una pequeña oficina de un lugar de poca población, la construcción de un edificio propio sería un dispendio imprudente; se puede adquirir por arrendamiento un local más barato. Pero no hay que olvidar la importancia de la dotación de locales propios para ciertos servicios: ya hemos dicho antes (79) que la gran diferencia que hay en Chile entre la matrícula y la asistencia media de alumnos a las escuelas primarias se debe, en mucha proporción, a la falta de locales para las escuelas.

Es punto importante determinar de qué fuentes debe sacar el Estado el dinero necesario para la construcción de las obras fiscales. No es posible dar una regla absoluta. Cuando se trata de obras, como la edificación escolar, en que el Estado

va a hacer un desembolso para una sola vez pero con las cuales el Fisco se evita el gasto anual de los arrendamientos, los fondos deben salir de entradas generales; y si el gasto es muy subido, se le debe escalonar prudentemente en una serie de años, según lo permitan los recursos del erario. Cuando se trata de obras de importancia que no representan una economía para el Estado, pero necesarias para los mismos servicios fiscales, será prudente recurrir a entradas extraordinarias v. gr., un empréstito a corto plazo, pagadero con entradas generales o con aumento del impuesto inmediato o más próximo al servicio a que se destina la obra.

No siempre hay buen criterio administrativo en esta materia. Se ha presentado a las Cámaras en Chile un proyecto de ley para destinar quince millones de pesos a la edificación escolar, tomando los fondos de recursos extraordinarios, a pesar de que tal inversión representaría para lo futuro una buena economía anual en los presupuestos; lo prudente sería realizar esa obra con cargo a rentas generales escalonando el gasto en un prudente período de tiempo.

88. Es razonable que el Estado tome a su cargo la ejecución de aquellas obras de progreso general y que la iniciativa privada no podría realizar en buenas condiciones. Siguiendo el ejemplo que hemos propuesto, ¿cómo podrían los particulares abrir los grandes caminos carreteros que sirven para que se comuniquen entre sí las distintas partes del territorio nacional? Interesan, es verdad, a los dueños de predios por donde pasa el camino, pero más interesan a las diversas poblaciones, a la agricultura, a todas las industrias, a la colectividad entera; los particulares no podrían abrirlos, sin comenzar por pedir la autorización del Estado y la declaración de utilidad pública para expropiar los terrenos necesarios; el curso de tales caminos quedaría en mucha parte sometido a la mayor o menor generosidad o al capricho de los propietarios de predios por donde cruzan; no se podrían conservar

y mantener en uso sin cobrar un derecho de peaje o tránsito, que sería difícil y odioso. Todos estos inconvenientes se remedian si el Estado abre tales caminos y él los administra.

En igual condición se encuentran muchas otras públicas, como los canales de navegación, las canalizaciones de ríos y esteros, los diques para los cursos de agua o para el mar, como en el caso de Holanda, la disecación de pantanos, y tantas otras obras; y se consideran como medios propios para la conservación del territorio y, por tanto, toca al Estado realizarlas.

¿Con qué fondos? Tales trabajos equivalen a lo que en las empresas privadas constituye la inversión de capital, y por esto y por su misma importancia pecuniaria no será posible cargarlo a entradas generales, sino que es lícito tocar recursos extraordinarios. Y como esas obras no interesan solamente a la generación actual, es de justicia pedir también ayuda a las generaciones futuras, beneficiadas también con dichas obras, y esto se consigue con el empréstito a largo plazo.

En cuanto al servicio de conservación y mantenimiento constante de esas obras, los gastos respectivos deben figurar y figuran siempre en el presupuesto ordinario de gastos.

89. La segunda categoría de estas obras de progreso general comprende aquéllas que son perfectamente propias de la iniciativa privada y que el Estado entra a suplir cuando ésta falla o es insuficiente. Pertenecen a esta clase muchas de las grandes obras públicas construídas por el Estado en nuestro país, y podemos citar como tipo los ferrocarriles.

Las vías férreas son empresas propias de los particulares, del capital, de la energía y espíritu emprendedor de los particulares, como se ha visto en Inglaterra y en Estados Unidos, donde toda la red es propiedad de compañías privadas, sin que el Fisco haya tenido que gastar un centavo. «Los pueblos —dice Leroy Beaulieu—que han sido los primeros, los más ampliamente provistos de obras públicas y donde estas grandes obras ofrecen la organización a la vez más completa, la más flexible y la más perfectible, son aquéllos que han mos-

trado mayor confianza en la simple iniciativa privada y que han sabido mejor guardarse de la reglamentación excesiva» (1).

Pero no todos los pueblos tienen igual vigor de iniciativa ni poseen, como Inglaterra o los Estados Unidos, la riqueza particular suficiente para emprender obras de tanto aliento; y en éstos es donde el Estado suple la ausencia o deficiencia de la iniciativa privada. Y la suple porque al Estado le es más fácil que a los particulares obtener las grandes sumas de dinero necesarias para tales obras, y porque el Estado dispone de un crédito en que no pueden pensar los particulares de un país nuevo o pobre: el capital es muy temeroso y no acude dócilmente a estos países.

Es éste el caso de Chile: si no hubiera construído el Gobierno el ferrocarril entre Santiago y Valparaíso, el de Santiago a Concepción, el de San Rosendo a Valdivia, muy probablemente no habría todavía en ejercicio ni la décima parte de la longitud de esas líneas, y todavía se estarían transportando a lomo de mulas o en carreta los productos de la agricultura desde una ciudad a otra.

En estos casos es aceptable y hasta provechosa la intervención del Estado, que éste ejecute tales obras, pero sin que se olviden los graves defectos de este sistema: con él no se ejecutan las obras según su orden natural, esto es, según su grado de importancia para la comunidad, sino que se siguen las conveniencias fiscales antes que todo o las de los elementos que predominan en el gobierno; con él también hay desorden en el uso del crédito público, y los títulos de los empréstitos no alcanzan en el mercado las mejores cotizaciones; hay menor relación entre la obra y la necesidad pública que se trata de satisfacer; se debilita la previsión y se habitúa al público con las malas administraciones, dispendiosas, irregulares y fáciles de corromperse (2).

---

(1) P. Leroy Beaulieu, L'Etat moderne et ses fonctions, 1910, Libro IV, Cap. II.

(2) Véase la misma obra de Leroy Beaulieu que acabamos de citar.

Cuando se adopta este sistema, es necesario que el Estado renuncie a toda idea de monopolio: su acción es aceptable sólo en cuanto suple a la iniciativa privada, ausente o débil, y de ahí la necesidad de no estorbarla cuando se presenta, sino de abrirle la puerta, porque es el bien que llega.

¿Pero habrá alguna regla que permita determinar cuándo debe el Estado emprender alguna obra pública y cuándo debe dejarla a los particulares? No la hay, pero Leroy Beaulieu ha expresado una solución muy práctica y cuerda en el libro que hemos citado hace un momento, y que Nitti resume en esta forma: «Algunos trabajos públicos tienen una utilidad tangible, producen un beneficio inmediato o casi inmediato: para éstas es menos necesaria la obra del Estado. Pero muchos trabajos, con ser muy útiles a la sociedad, no producen ingresos de ninguna clase, o bien lo producen tal que queda muy por debajo del término medio del capital que exigen. Un pequeño número de obras tiene por objeto aumentar indirectamente la producción, facilitando los cambios, pero no serían ejecutadas por sociedades privadas, en vista de su poca utilidad directa.»

El carácter de estas obras es el mismo que el de las precedentes en cuanto a los fondos con que deben ejecutarse, y deben salir de recursos extraordinarios.

90. El último grupo de las obras públicas es el de aquéllas que el Estado emprende con mira de lucro y pertenecen al dominio industrial del Estado, de que más tarde hablaremos. Generalmente son ferrocarriles y aquí debemos hacer una diferencia entre los ferrocarriles de que hemos hablado en el párrafo anterior y éstos a que ahora nos referimos.

No siempre construye ferrocarriles el Estado con mira de lucro: muchas veces los hace con la resolución de contribuír al progreso general con un medio útil para todas las industrias y para todas las formas de la actividad humana: en estos casos el Estado fija las tarifas de transporte a tipos muy bajos, pues no entiende ganar dinero sino solamente sacar los gastos,

como se dice vulgarmente: es éste el caso de Chile, donde la empresa fiscal de los ferrocarriles sólo trata de nivelar las entradas con los gastos, y cuando eleva las tarifas no lo hace sino con la intención de cubrir algún déficit. En algunos países llega más allá el Gobierno: se resigna a perder una suma determinada de dinero en la explotación de los ferrocarriles, que es como una prima que así concede a las industrias: es el caso de Rusia, que fijó las tarifas de sus ferroca rriles sobre el punto de partida de una pérdida prevista de 25,000;000 de francos.

Pero no siempre procede el Estado con tal criterio: otras veces busca explícitamente el lucro, y las rentas de las vías férreas figuran anualmente en los presupuestos de entrada y se cuenta con ellas como con los demás recursos de ingresos. Es éste el caso de la Prusia, que construyó una extensa red de ferrocarriles, no con el lucro, es verdad, como primera intención, sino con un fin militar, para asegurar la defensa del territorio, pues la red fué proyectada de modo que fuera fácil llevar en el menor tiempo posible el mayor número posible de tropas a un punto cualquiera de la larga línea de las fronteras alemanas; pero en la administración de sus ferrocarriles, el gobierno aplica un criterio netamente industrial y los explota con el fin de que den lucro; y en realidad lo dejan y considerable.

A nuestro juicio, en estas obras y empresas el Estado se sale de sus atribuciones y funciones naturales: no es aceptable en doctrina ni es recomendable en la práctica el Estado industrial; y si en el caso de Alemania no aparece censurable la conducta del Estado es por el fin primordial con que construyó sus vías férreas y que es, como queda dicho, la defensa del territorio. Al hablar del dominio industrial del Estado, volveremos más extensamente sobre esta materia.

Para construír obras de este género, el Estado debe tocar recursos extraordinarios y las obligaciones se deben servir con los ingresos de la misma obra.

91. Para la ejecución de las obras públicas, los Estados se valen de dos medios: la ejecución por contrato y la ejecución por administración.

En la primera de estas formas, el Estado se asegura el precio más favorable, después de hacer estudios y presupuestos detallados, por medio de la petición de propuestas públicas; y aceptando la más conveniente, contrata con el proponente la realización de la obra. En la segunda, el Estado hace por sí mismo la obra, sirviéndose para ello del personal técnico que tiene a sus órdenes en la oficina encargada del estudio y realización de esta clase de trabajos.

¿Cuál de estos sistemas es preferible? Cada cual tiene sus ventajas y sus inconvenientes. Con el contrato, el Estado entiende librarse de los derroches y de los trabajos mal ejecutados, porque para el Fisco se trabaja generalmente mal y nadie tiene interés en economizarle dinero y esfuerzos, mientras que el contratista vigila mejor, por su propio interés, y la vigilancia del personal técnico del Estado asegura el buen cumplimiento del contrato; en cambio, haciendo la obra por medio de un contratista, el Estado gasta mucho más, pues aquél busca naturalmente un lucro, perfectamente legítimo. Con la ejecución por administración, el Estado economiza dinero, pues se ahorra las ganancias del contratista, pero se abre mucho campo a la corrupción y al derroche. En resumen cualquiera de estas formas es buena cuando la administración pública es severa y no se ha corrompido; y es mala cuando han penetrado gérmenes de descomposición en el organismo administrativo o en el político—, pues es bien sabido que las obras públicas son prebendas que los partidos políticos dan a sus adeptos, o se valen de ellas para asegurarse el predominio en la población electoral de un departamento y aún de una provincia.

92. Otra cuestión interesante es la de las formas de pago de las obras públicas. Suelen usarse dos: el pago directo y la

explotación con garantía de capitales; y ambas se usan en la ejecución por contrato, pues cuando se hace por administración no es aplicable la segunda forma.

En la forma de pago directo, el Estado contrata con una empresa por una suma determinada de dinero y con un plazo de pago, al cabo del cual el Fisco entrega al contratista la suma convenida.

Es ésta la más onerosa, pues importa un desembolso más o menos próximo de una cantidad considerable de dinero, que el Estado no puede retirar de las entradas ordinarias, ni aun escalonadas, porque ello equivaldría a hacer pagar toda la obra a la generación presente; sino que paga recurriendo a un empréstito a largo plazo, con el cual compromete el crédito del país y se estrecha el camino para nuevas obras de importancia. Es ésta la forma propia de los estados ricos.

La segunda forma es la más recomendable. El Estado contrata la ejecución de una obra por una suma determinada y en vez de pagar esta cantidad entrega a la empresa contratista la explotación de la obra misma, a fin de que con el producto líquido de la explotación se pague el interés del capital invertido y una amortización acumulativa; en el contrato se fija el interés y la amortización y se fijan las tarifas de explotación, y si da un excedente sobre el tanto por ciento del servicio anual, este excedente se aplica a compensar los años de déficit o a amortización extraordinaria. Con esta forma de pago, el Estado no hace ningún desembolso ni compromete directamente su crédito, y es por tanto la más conveniente para el Fisco y para los intereses generales del país.

Es ésta la forma que se ha adoptado en Chile para las obras del puerto de Valparaíso y para la construcción del ferrocarril longitudinal.

93. Creemos oportuno reproducir aquí lo que hemos dicho en nuestro texto de Derecho Industrial acerca del criterio financiero que debiera adoptarse en Chile en materia de obras públicas.

«En Chile—hemos dicho—hay una circunstancia especial que aconseja que sea el Estado quien construya ferrocarriles y otras obras públicas.

«Entre las rentas fiscales figura el impuesto sobre el salitre, que da al Fisco una entrada anual de casi noventa millones de pesos oro (18 d.). Por una detestable política financiera, esta enorme renta, que con razón se califica de providencial, se consume estérilmente en sueldos de empleados y en otros gastos de lujo y no deja a la nación ningún provecho práctico ni duradero. Si mañana se descubren en el extranjero otros abundantes yacimientos de salitre o algún buen substituyente de este abono, o si se agotan los yacimientos chilenos, el Fisco perderá la parte principal de sus entradas (3) y vendrá la bancarrota fiscal.

«La prudencia y el buen sentido imponen como política necesaria el que anualmente se destine siquiera una buena cuota de esa renta a la construcción de obras públicas que sean reproductivas y que puedan reemplazar la riqueza salitrera cuando ésta falte.

«Entre estas obras deben figurar en primer lugar los ferrocarriles, como el longitudinal, que dará unidad a todo el territorio; los transversales, que saquen la producción interior hacia los puntos de salida; en seguida los puertos, que multiplicarían las salidas económicas de la producción; las obras de irrigación y canalizaciones de ríos, que harían entrar en productividad muchas zonas hoy estériles y facilitarían las comunicaciones y la circulación; la reconstitución de arbolados, y otras obras útiles y reproductivas, a lo menos en lo futuro.»

94. Entre las obras públicas, nos hemos referido a las que tienen por objeto la conservación del territorio, la guarda de

(3) En 1912 la renta del salitre ha representado en cifra redonda el 45% de las rentas totales.

ciertos bienes de gran importancia colectiva, y figuran como las principales la conservación de los bosques y la mejoración del régimen de las aguas.

«Mantener intacto el suelo—dice Leroy Beaulieu (4)—contra los azotes de la naturaleza que sin cesar lo amenazan, es decir, en regiones como las de Europa, proteger el litoral contra las invasiones del mar, las tierras interiores contra las inundaciones y las devastaciones que hacen los cursos de agua, preservar al país de las sequías por medio de la conservación de las selvas, he ahí obras que no incumben al Estado solo, pero para las cuales tiene condición. Puede ser ayudado por los particulares y por las asociaciones; pero no debe resignarse a la abstención.»

La acción de los particulares y de las asociaciones no es suficiente, porque muchas de esas obras no dan provecho inmediato, porque a veces se extienden a una gran superficie del territorio, y porque frecuentemente se necesita el concurso o por lo menos el acuerdo de un gran número de personas: de ahí la necesidad de que el Estado no espere y de que intervenga más o menos resueltamente.

«Se puede decir—dice el mismo autor—que la política hidráulica está aún en la infancia entre los pueblos de Europa (¡cuánto más entre los de América!). Los cursos de agua deben ser regularizados, endicados: hasta aquí se les ha considerado principalmente desde el punto de vista de la circulación de las mercaderías. Hay otro interés, el de las irrigaciones, el de la regularización del caudal en uso, de la creación de estanques y de fuerzas motrices. Se puede, por medio de trabajos hábilmente dirigidos, ganar a la vez agua, seguridad y terreno.» A estas obras debe agregarse la desecación de los pantanos.

A veces no sólo no basta la acción de los particulares sino que hay que luchar contra ellos: es el caso de los bosques, cuya influencia sobre el clima, sobre el suelo, sobre las indus-

(4) Leroy Beaulieu, obra citada.

trias agrícolas, sobre el régimen natural de las lluvias y de los cursos de agua, y cuya importancia económica son bastante conocidas para que sea menester que insistamos en demostrarlas. La avidez de los particulares y su imprevisión los mueven a destruír imprudentemente los bosques; y el Estado, que es en cierto modo imperecedero y debe cuidar por tanto del tiempo futuro, debe intervenir para asegurar la conservación de las selvas, sea dictando leyes y organizando un personal competente para impedir la destrucción de los bosques que aun se conservan, sea con una acción más directa aún, si bien costosa, necesaria al bien general, como es la de proceder metódica y constantemente a la reconstitución de los arbolados.

Más adelante, al tratar del dominio del Estado, volveremos sobre esta materia, como sobre otras obras públicas indicadas más arriba, y anotaremos algunos datos sobre la acción del Estado y haremos ver que el cuidado de los bosques no es un sacrificio, sino que es directa e inmediatamente remunerativo.

95. Anotamos en seguida algunos datos estadísticos acerca de los presupuestos de obras públicas en algunos países europeos:

Naciones.—Gastos	Moneda	1910	1911	1912
Austria:				
Ordinarias	Coronas	77.465491	——	87.139,960
Extraordinarias	„	22.992,832	——	26.055,310
Francia:				
Ordinarias	Francos	84.541,540		
Extraordinarias	„	176.979,450	85.040,090	88.869,480
			190.051,850	222.802,920
Italia:				
Ordinarias	Liras	50.398,444	52.044,994	52.945,180
Extraordinarias	„	119.949,000	125.555,400	134.706,400
Gran Bretaña:	Libras	3.112,789	3.166,861	3.217,217
Prusia:	Marcos	43.453,880	44.339,825	45.390,872

CAPITULO XII

ASISTENCIA PÚBLICA.—LEGISLACIÓN SOCIAL.

96. La asistencia pública y el Estado.—97. Diversidad de organización en los diversos países.—98. Los diversos servicios de la Asistencia.—99. Los individuos válidos sin trabajo. —100. La asistencia en Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia.—101. La higiene y la salubridad pública.—102. La legislación social.

96. Se da el nombre de Asistencia Pública al conjunto de servicios con que el Estado atiende al socorro de los enfermos y desvalidos.

¿Es ésta una función propia del Estado? Creemos que sí, y ya al clasificar las atribuciones del Estado hemos puesto entre las necesarias y primordiales la de amparar a las personas que no puedan valerse a sí mismas y carezcan de valedores naturales. En efecto ¿en qué condiciones queda una persona que se encuentra en esa circunstancia si el Estado no se encarga de ella? Sin duda alguna, es un gran deber y talvez el primero de los deberes para los particulares el de la caridad; pero no se puede señalar individualmente a qué persona correspondería la obligación de recoger a un niño abandonado por sus padres o a un enfermo sin recursos que no tiene pariente alguno que se encargue de él. El deber de socorrer a esa clase de personas gravita, pues, sobre la sociedad y el Estado es quien, en nombre de la sociedad, debe hacerse cargo de esos desvalidos y socorrerlos, pues de otro modo muchas de esas vidas perecerían; y de ahí provienen los diversos servicios agrupados bajo el nombre de Asistencia Pública.

Pero el deber de la caridad rige para el individuo antes que para el Estado y de ahí que la asistencia pública, aunque obligación de éste, no sea sino el complemento de la acción individual, y por eso debe aquélla dejar en absoluta libertad a ésta, sin estorbarla jamás.

Esta libertad de la caridad y de la filantropía es tanto más necesaria cuanto que ellas tienen caracteres que las hacen mucho más recomendables, más eficaces y más prontas que la beneficencia fiscal. La caridad privada se ejerce con el esfuerzo voluntario de los individuos, con lo que cada cual da por su gusto de su propio peculio en favor de los pobres; mientras que la beneficencia no tiene otros medios que lo que saca de la masa de las contribuciones y así muchas veces toma de la gente muy pobre para socorrer a otros pobres; la caridad privada es generalmente ilustrada pues sabe a quién da y cómo da, y socorre a los verdaderamente necesitados, mientras que la beneficencia, por lo mismo que es pública, no puede hacer distinción de personas y da a todos los que llegan a solicitarla, ya sean verdaderos necesitados, ya sean viciosos indignos de amparo; la caridad privada es moral, ya que al mismo tiempo que da el socorro material da también la asistencia moral, en forma de consejos, consuelos y enseñanzas útiles, y entre tanto la beneficencia carece de estos fecundos caracteres; por último la caridad es más social, por decirlo así, pues estrecha lazos de afecto entre los ricos que socorren y los pobres socorridos, mientras que la beneficencia es innominada, anónima, infecunda, ya que el Estado no es persona capaz de inspirar afectos y gratitud.

De todo esto se infiere que el Estado debe dar con largueza pero con suma prudencia, tanto por no enfriar la caridad privada, como por la procedencia de los dineros de que el Estado dispone, y como por la ausencia de caracteres morales de la beneficencia pública. Completar la obra de la caridad: ese es el lema y criterio de la beneficencia.

En los países europeos hay una división bien manifiesta en cuanto al criterio sobre la intervención del Estado en las obras de beneficencia: en los países católicos, la parte principal ha sido y sigue siendo por lo general la de los particulares, y en los protestantes es la del Estado; y la causa es un hecho histórico. Hasta los principios de la era moderna, la caridad estaba en manos de las órdenes e instituciones religiosas; pero con la Reforma protestante, los gobiernos que la siguieron confiscaron los bienes de esas instituciones y órdenes y con esto tomaron sobre sí la obligación de seguir sosteniendo las obras de beneficencia. El punto de partida se halla en un estatuto de la reina Isabel de Inglaterra, de 1601, que fué la base de la organización oficial de la asistencia pública.

97. Cada país tiene un sistema diverso de organización de la beneficencia. En algunos, la ejerce el poder central, que consulta anualmente en los presupuestos los fondos necesarios para el sostenimiento de las diversas instituciones fiscales y para socorrer a los particulares, y administran los fondos y dirigen los establecimientos los agentes inmediatos del Ejecutivo: este sistema es el adoptado en Francia, en Bélgica, en Italia, pero con la ayuda municipal. En otros se entrega la administración y dirección a las municipalidades, a las cuales ayuda con sus subvenciones, más o menos cuantiosas, el poder central; y este sistema puede observarse en Holanda y en Alemania.

El caso de Gran Bretaña es especial: la Inglaterra es el país clásico de la asistencia oficial. El servicio está encomendado allí a las parroquias: al principio, por el estatuto de la reina Isabel, cada parroquia percibía un impuesto especial y asistía a los pobres de su circunscripción; pero había algunas que tenían muchas rentas y otras las tenían muy escasas y así la asistencia era desigual, y odiosa la exclusión de los necesitados de parroquias extrañas. Una reforma de 1834 estableció las uniones de parroquias, que perciben el impuesto y

administran los establecimientos de beneficencia, bajo la vigilancia de los representantes del poder central.

En algunos países, las rentas de los establecimientos de beneficencia salen de las rentas generales del Estado, y a ellas se agregan las donaciones particulares y asignaciones testamentarias; en Inglaterra hay un impuesto especial (*poor rate*), que se cobra juntamente con el impuesto sobre la renta, para evitar los gastos de recaudación.

En nuestro país hay también una organización particular poco frecuente. La administración de los bienes y rentas y de los establecimientos de beneficencia fiscal está encomendada a una junta en cada departamento, presidida por el intendente o gobernador, e independiente así del Ejecutivo como de la municipalidad; y para sus gastos, dispone de subvenciones fiscales y municipales, de los donativos y asignaciones testamentarias y, en las ciudades donde hay Club Hípico, de una contribución especial que se toma del fondo de las apuestas mutuas (lo que es una gran inmoralidad).

Se cita como modelo de organización de la asistencia la de la República Argentina, o más propiamente la de Buenos Aires. Es una repartición municipal y dispone de auxilios municipales, erogaciones y donativos de particulares, asignaciones testamentarias, y, sobre todo, del producto de las loterías, que le dan millones de pesos anuales. Sus servicios son excelentes, hasta el punto de que se les juzga como los mejores del mundo (1).

98. Estos servicios de la asistencia pública son múltiples como que son muy numerosas las necesidades que se deben atender. Enumeraremos los principales.

El primero de todos, no tanto por su importancia social como por ser el más rápido y frecuente, es el de *primeros auxilios*. Tiene por objeto atender a los accidentes repentinos que

(1) Dr. Silvano Sepúlveda, Anotaciones sobre Asistencia Pública, Valparaíso, 1909; Dr. Godofredo Bermúdez, Asistencia Pública en París y Buenos Aires, Valparaíso, 1911.

suelen producirse en las calles, en los establecimientos públicos, en los elementos de locomoción, como atropellos, caídas de trabajadores, accidentes de ferrocarril y otros análogos. La asistencia envía médicos o practicantes y elementos medicinales, para hacer la primera curación en el mismo sitio del accidente; lleva a los enfermos o víctimas a una casa de socorros, practica las operaciones que sean necesarias y por último instala a los pacientes en el hospital respectivo. Donde la asistencia pública no está bien organizada, el servicio de primeros auxilios suele estar a cargo de la policía.

Viene en seguida el servicio de *hospitalizacion de enfermos* que no pueden medicinarse en sus casas, y que en los países ricos y en todas las grandes ciudades está dividido en varias secciones: hospitales para *niños*, para *hombres adultos*, para *mujeres*, para *miserables*, para *enfermedades infecciosas*, y aún para *alcohólicos*.

De otro orden son los establecimientos para sanos inválidos y entre ellos son los principales:

Las casas de huérfanos u *orfanatorios*, que recogen a los párvulos abandonados por la madre y a los que los padres llevan a esas casas; se les da nodriza y asistencia hasta que se hallan en edad de ingresar a otros establecimientos, o son adoptados por personas caritativas o salen a ganarse la vida;

Los *asilos para ancianos*, para *inválidos*, para *dementes*— locos o idiotas, cada clase en su asilo especial—, y a los cuales se asiste con alojamiento, vestuario, alimentación y cuidados personales hasta su muerte, o hasta que sanen de su dolencia, cuando se trata de orates;

Se completan estos servicios con el de atención de enfermos no hospitalizados: se hace este servicio en los llamados *dispensarios*, donde un médico examina gratuitamente a todos los enfermos que se presentan en busca de socorros, y se les dan los medicamentos necesarios.

A todos los precedentes servicios se agregan otros que no carecen de importancia y son: servicio de autopsia para los

dividuos que han fallecido sin asistencia; hospitalización de parturientas, hospitales o asilos de convalescientes; casas cunas (*crèches*), protección de la primera infancia; inspección de nodrizas; escuelas de enfermeras y masajistas; casas de aislamiento para enfermos sospechosos de enfermedades contagiosas.

En nuestro país las Juntas de Beneficencia tienen además a su cargo la administración de los cementerios no parroquiales.

99. En las ciudades de mucha población, y más especialmente en aquéllas en que hay muchas fábricas, abundan los individuos aptos para el trabajo, pero que por sus vicios, por pereza, o por cualquiera otra causa, no encuentran en qué ganarse la vida y se dedican a la mendicidad: son individuos generalmente peligrosos, pues de entre ellos salen los rateros, los ladrones y los asesinos.

¿Qué debe hacer el Estado con esos individuos? No es obligación suya el alimentarlos y asilarlos, pues la obligación fiscal sólo puede extenderse a los enfermos y desvalidos, y esos hombres pueden trabajar; pero tampoco es posible dejarlos perecer de hambre; no es posible tampoco ponerlos en un establecimiento carcelario, pues no han cometido delito.

Inglaterra ha resuelto el problema por medio de las casas de trabajo (*workhouse*). «La gran reforma de 1834—dice Emilio Chévalier (2)—ha consistido en la substitución del trabajo con carácter penal al trabajo a domicilio. Cada unión de parroquias tiene su *workhouse*, destinada a recibir a los indigentes válidos. El socorro a domicilio no constituye ya sino la excepción, y no es subministrado sino a título meramente temporal. Las *workhouses*, por razón del régimen y de la disciplina extremadamente rigurosa que se aplican en ellas y que, en cierto modo, les dan el carácter de establecimientos penitenciarios, y por estar el asilado constreñido a hacer un trabajo penoso, ingrato y no remunerado, han traído por

(2) L. Say, Dictionnaire d'Economie Politique, palabra «Assistance».

resultado reducir a la mitad, en pocos años, el número de los indigentes válidos. En diversas ocasiones, bajo la influencia de ideas humanitarias, se ha creído deber relajar las medidas de rigor; pero inmediatamente la ola del pauperismo subía con nueva fuerza, de tal modo que hacía nuevamente necesario el restablecimiento del dique.»

100. No poseemos datos estadísticos completos o siquiera más o menos detallados acerca del movimiento de estos ramos del servicio público en los principales países del mundo: nos limitamos por tanto a anotar algunas noticias referentes a Inglaterra, Francia y Estados Unidos.

En Gran Bretaña ha habido el siguiente movimiento:

Años.	Inversión £.
1899-1900	13.834,419
1904-1905	16.507,690
1907-1908	17.102,607
1909-1910	17.731,051

En Inglaterra y en el País de Gales los gastos y los servicios fueron los siguientes:

Años.	Gastos.	Personas atendidas.
1900	11.567,649	803,247
1905	13.851,981	924,630
1909	14.717,098	953,743
1910	14.849,498	935,738

El año 1909 fué el de mayor número de asistidos, pues, contando todos los casos, llegó a 959,848 personas, o sea el 2.7 % de la población. El de mayor gasto fué el de 1908—sin contar los años siguientes—, en que llegó a £ 14.308,426, o sea 8 chelines y 2 1/4 peniques por cabeza de habitante.

En Estados Unidos fueron asistidos en 1880—sin que sepamos los gastos—66,203 personas, o sea 132 por cada 100,000; en 1890 fueron 73,045, esto es, 116.6; en 1903 fueron 81,764, o sea 101.4 de proporción.

En Francia, las oficinas de beneficencia, que reciben fondos de dotaciones propias, de erogaciones municipales y de la caridad privada, y cuyo número llegó en 1909 a 16,472, invirtieron ese año 41.931,393 francos y asistieron 235,091 personas y además 96,263 de París. Las instituciones de asistencia pública para pobres y niños asistieron ese mismo año 221,607 niños, con un gasto de 38.260,710; funcionaron 1,863 hospitales para enfermos, ancianos y niños, con un total de 191,555 camas, y la existencia a fin del año era de 63,005 pacientes y 71,411 ancianos e inválidos; y gastaron 182.333,172 francos, con un total de 137,325 socorridos. Fuera de estos socorros, los asilos para imbéciles, entre establecimientos públicos y privados, atendieron 74,304 individuos.

101. Más importante que la del socorro y sostenimiento de los desvalidos es la función que tiende a conservar la salubridad pública, pues mientras aquélla procura conservar la vida de los enfermos y los inválidos, ésta se dirige a conservar la salud de toda la población.

El cuidado de la higiene y la salubridad interesa a cada individuo en particular, pero no puede quedar entregado en toda su extensión a la acción individual, pues en mucha parte sale de las actividades particulares y es de condición tal que sólo el Estado puede proveer a esta necesidad. Así, no es el individuo sino el Estado quien debe cuidar de la higiene y la salubridad en las calles, plazas y paseos públicos y en ciertos establecimientos públicos; sólo el Estado puede dictar y aplicar medidas eficaces para impedir que el país sea invadido por una epidemia peligrosa; y sólo la autoridad puede proveer a la desinfección o aislamiento de un barrio de una ciudad invadida por una plaga de viruelas, por ejemplo, y adoptar medidas en los cementerios públicos para que no sean un foco de contaminación para todos los habitantes.

En cuanto a la distribución del servicio, es un punto de Derecho Constitucional: en algunos países el servicio es función propia del poder central; y en otros se le encomienda, en

parte a lo menos, a las municipalidades. El servicio abarca muchos ramos, desde las ordenanzas permanentes para el aseo de calles y plazas hasta la vacuna obligatoria (3) y la obligación impuesta a los médicos de denunciar los casos de enfermedades infecciosas.

Los gastos que el Estado hace en estos servicios son muy crecidos y figuran entre los que más han aumentado en los últimos veinte años en todos los países cultos, pues se comprende que mientras más perfectos y mejor atendidos son los medios de conservar la higiene y la salubridad, mejor defendido estará el país contra el peligro de invasión de una epidemia: la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, está expuesta a muchas plagas por el gran movimiento de su puerto y por hallarse éste y la ciudad tan estrechamente unidos; pero es raro que prenda allí alguna epidemia, pues la higiene, esmeradamente guardada, es un poderoso dique contra tales invasiones.

En nuestro país los servicios de higiene y salubridad, muy deficientes en Santiago y Valparaíso y nulos o casi nulos en las demás ciudades, están encomendados en parte a las municipalidades y en parte a las juntas de higiene, de las cuales hay una en cada cabecera de departamento. Los servicios son realmente embrionarios.

102. Desde hace algunos años los gobiernos vienen tomando sobre sí una carga, ligera al principio, grave hoy y que mañana ha de tomar proporciones que por ahora no se pueden prever, pero que seguramente serán de excesiva gravedad: es la de los gastos provinientes de la legislación social.

Se da este nombre al cuerpo de leyes por medio de las cuales el Estado interviene en la concurrencia entre patrones y

(3) La señalamos como un hecho, pero la rechazamos como función del Estado. En nuestros «Elementos de Derecho Industrial» tratamos ya de esta materia con mayor detención, pues no es materia propia de la Hacienda Pública, sino en cuanto a anotar la causa del gasto.

obreros con el objeto de amparar a éstos en sus intereses y derechos y para evitar o dirimir los conflictos entre el capital y el trabajo.

Esta legislación es nueva: sus primeros elementos no datan de más allá de 1860, en que se dictaron las primeras leyes; y ha venido desarrollándose desde entonces más y más cada día y hoy forman en cada uno de los principales países europeos voluminosos y complicados códigos.

Las causas de esta legislación son múltiples. Ha influído, de una parte, el desarrollo de las industrias manufactureras y la organización de los patrones por un lado, y de los obreros por el otro. Hay grandes masas de capitales empleados en esas industrias; los patrones no siempre están aislados, sino que se agrupan y coligan para ayudarse recíprocamente; por su parte los obreros hacen otro tanto y no sólo se coligan los de cada empresa, sino los de las diversas empresas análogas, y hasta los de empresas completamente diversas, y forman grandes federaciones. Hay en Europa empresas, como las compañías de ferrocarriles de Francia, en que trabajan 50 y 60,000 obreros, que, unidos estrechamente, constituyen una verdadera potencia. Esta organización de muchos patrones coligados en frente de muchos obreros también coligados por su parte, ha movido al Estado a intervenir para evitar los grandes conflictos y desastrosas luchas que de ahí podrían resultar.

La misma amplitud del trabajo y la formación de numerosas fábricas y grandes talleres ha hecho necesaria, por otro lado, la intervención del Estado, que acude para asegurar la higiene y la salubridad en los talleres y para impedir, con medidas preventivas, los accidentes del trabajo; y de ahí una serie de leyes que constituyen la que podría llamarse sección de conservación personal de la legislación social u obrera.

El incremento de los partidos de credo socialista más o menos franco o disimulado ha empujado, además, a los gobiernos a dictar otra serie de leyes destinadas, con mayor o

menor desembozo, a proteger al obrero, considerado como el elemento débil del trabajo, contra el patrón o el capital, que se toma como el elemento fuerte o despótico. En estas otras leyes se decretan medios de amparar al obrero contra la enfermedad, los accidentes del trabajo (no por simple contención entre partes, sino estableciendo que todo accidente proviene del trabajo), las enfermedades, la vejez; de reducir la jornada de trabajo, de asegurar un mínimo de salario, una pensión de retiro; de mejorar las habitaciones de los obreros; de asegurarles una cuota en las utilidades de la empresa; de impedir o reglamentar ciertos trabajos nocivos o peligrosos, el de las mujeres embarazadas y el de los niños; de asegurarles un descanso; y aún, de tender a la resurrección de los antiguos gremios de artes o corporaciones.

Si a estas causales añadimos el afán de todo gobierno de extender el campo de sus atribuciones e influencias, tendremos a la vista las principales causas del desarrollo de la legislación social, en parte justa y necesaria, en parte tolerable solamente y en parte abusiva y peligrosa.

La legislación es una carga pesada para el erario por el gran número de instituciones, servicios y dispendios a que da origen. Podemos clasificarlos en tres grupos:

1.º El de las instituciones de interés general y que no se limitan a un grupo determinado. A esta clase pertenecen las oficinas de emigración o inmigración, las llamadas «oficinas del trabajo», las de informaciones comerciales o estadísticas; en todo lo cual se gastan en algunos países considerables sumas de dinero, como ocurre algunas veces en Chile con la inmigración artificial;

2.º El de las instituciones de vigilancia de talleres y fábricas, trabajo que se hace por medio de inspectores que visitan esos establecimientos para ver si cumplen con las prescripciones relativas a la higiene y salubridad y demás disposiciones de la autoridad, dirigidas a la seguridad y comodidad de los obreros;

3.º El de las de protección pecuniaria de los obreros, como son el seguro obligatorio, los seguros contra las enfermedades, accidentes, la vejez y la muerte, las cajas de retiro, habitaciones de obreros y otras por el estilo.

De estas instituciones, algunas imponen gastos directos, como son las cuotas que el Fisco eroga para ciertas formas del seguro o el pago de empleados, y otras originan gravámenes indirectos, como es el de disminuír algunas rentas fiscales, como ocurre con algunas exenciones de impuestos.

No anotamos datos estadísticos, porque son muy variables, pero sí podemos asegurar que los gastos son muy grandes y forman un largo renglón de los presupuestos anuales, y que van creciendo de año en año con las nuevas leyes y con la extensión que a éstas se viene dando en cada país en la aplicación práctica.

CAPITULO XIII

OTROS SERVICIOS Y CONSUMOS DEL ESTADO.

103. El servicio de correos, telégrafos y teléfonos.—104. El servicio de estadística.—105. La amonedación.—106 La iluminación de las costas.—107. Los gastos para el desarrollo de la producción.—108. La recaudación de los impuestos.—109. Los gastos de las localidades.—110 Datos numéricos sobre el desarrollo de los gastos locales.—111. Cuadro estadístico de los gastos públicos de los países europeos.

103. Entre los servicios ordinarios del Estado se cuenta el de correos, cuya importancia no es menester demostrar. No es un servicio propio del Estado, no le corresponde por naturaleza, sino que es más propio de la actividad de los particulares, porque es un negocio igual al de carguío o transporte. Pero hay una especie de consentimiento universal en que lo tome el Estado de su cuenta, y de hecho en todas las naciones es un servicio fiscal, y el Estado lo tiene constituído en forma de monopolio.

Análogo al precedente es el servicio de comunicaciones por telégrafo, pero en éste no ha habido monopolio, aunque en algunos países se pide que el Estado tome sobre sí y en esa forma todas las comunicaciones.

Y otro tanto podemos decir acerca del servicio de teléfonos, que no difiere en su naturaleza y en su organización del de telégrafos.

Como en estos servicios el Estado no procede ni debe proceder desinteresadamente, sino que los administra y dirige como empresas que por lo menos deben costear sus gastos,

por el momento no entramos en más detalles, pues volveremos sobre la materia al tratar de las tasas, que es la sección en que se deben enumerar estos servicios.

104. De diferente naturaleza es el servicio de estadística, que el Estado sostiene con sus entradas generales y entra en las funciones supletorias.

Pero antes de entrar en detalles conviene definir. Según Dufau, «la estadística es la ciencia que enseña a deducir (más científico habría sido poner *inducir*) de los términos numéricos análogos las leyes de la sucesión de los hechos»; y más sencillamente, según Levasseur, «es el estudio numérico de los hechos sociales» (1).

El servicio de la estadística ¿corresponde al Estado o es más propio de la acción de los particulares? El Estado necesita de ella para conocer sus ingresos, sus gastos, la situación económica del país, que es la base del sistema tributario, el progreso de la nación, los efectos de las leyes, los recursos disponibles. «No es posible una buena administración—ha dicho un estadista francés (2)—sin el concurso de la estadística. Mientras más va creciendo y complicándose—y así sucede bajo la influencia de la democracia—, más se extiende el rol de la estadística y mayor es su importancia.» La estadística es para el conjunto de un país como el balance y el inventario de bienes para una empresa industrial, pues sin ella no se conoce si ha habido ganancias o pérdidas, no se sabe si hay que corregir el rumbo o continuar en el camino emprendido, ni se pueden medir las expectativas para lo futuro remoto ni próximo.

Siendo necesaria para el Estado, es racional pedirle que se encargue de ella; y como por otra parte no da lucro, no da productos que sean materia de cambio comercial, el interés

---

(1) L. Say, Dictionnaire d'Economie Politique, palabra «Statisque».

(2) Fernando Faure. La Statisque et la Democratie, La Revue Parlementaire, Paris, 1885.

de los particulares es mediocre, y por esto es tanto más racional que sea éste un servicio del Estado.

Sin embargo, las estadísticas oficiales están más expuestas a errores que las particulares, lo que quita un tanto de su prestigio al servicio fiscal.

En los países cultos, donde el servicio de estadística está bien organizado, cuesta siempre mucho dinero, a pesar del trabajo que están obligados a hacer los funcionarios públicos que tienen como un renglón entre los deberes de su cargo el de agrupar los datos de su propia oficina.

En nuestro país, el servicio de estadística es rudimentario: una oficina mal dotada y mal rentada, una ley que hace obligatoria para los industriales la anotación y entrega de los datos estadísticos, y que no siempre se cumple, y la Oficina del Trabajo son los únicos elementos apreciables de dicho servicio. Ultimamente se han hecho algunos trabajos y publicaciones útiles (1911), pero aun queda muchísimo por hacer para que pueda darse por existente la estadística chilena.

105. En los presupuestos anuales se consulta siempre una partida de gastos que no carece de importancia: la de los que se hacen en la casa de moneda o sea en la amonedación de pastas metálicas.

La de acuñar moneda y proveer de ella al mercado no es función que corresponda por su naturaleza al Estado, y es probable que la provisión fuera más regular y segura si estuviera en manos de los particulares; pero ya hay una especie de consentimiento universal, como en el caso del correo, para dejar esa función en manos del Estado, y es más una razón histórica que una razón económica la que coloca la amonedación entre las funciones del Estado.

Como gasto, no tiene gran importancia en los países de circulación metálica, pues el Estado cobra un derecho por la acuñación, derecho que tiene por objeto resarcir al Estado de los gastos que hace en esa operación, y en consecuencia el derecho no es tal sino mero pago de un servicio.

En los países de curso forzoso, el gasto es más considerable, pues son de cuenta del Estado todos los que haga para la impresión de los billetes. En los países sud-americanos—únicos en que va quedando billete fiscal—se prefiere contratar la impresión en el extranjero para evitar las falsificaciones. Como se trata de gastos ocasionales, no suelen figurar metódicamente en los presupuestos anuales, sino en los del año en que se hace alguna impresión para renovar los billetes muy usados.

106. Es una obra de muchísima importancia y que consume no pequeñas cantidades de dinero la de la iluminación de las costas para dar seguridad a la navegación.

Este servicio, propio del Estado, pues difícilmente la iniciativa particular proveería a ella suficientemente, suele incluirse en los presupuestos en los gastos de los puertos y de ahí que no figure bien individualizado en los boletines de estadística internacional; pero impone desembolsos crecidos, porque es necesario gastar en la conservación del edificio de los faros, en los sueldos del personal, en el sostenimiento de éstos, en el funcionamiento de los fanales y en muchos otros consumos anexos que no carecen de importancia pecuniaria.

Juntamente con este servicio se hace otro que lo completa porque tiende al mismo fin, la seguridad de la navegación en las costas: es la avalización de los derroteros ordinarios de las naves, a fin de señalar las rocas y bajos que pueden ser un peligro para la navegación: se señala el bajo o la roca en el mar por medio de una boya y además se le anota en las cartas hidrográficas; y todos los países cultos se canjean estas noticias por medio de boletines impresos y se insertan en los periódicos, para que lleguen a conocimiento de todos los marinos.

En nuestro país, se ayuda el Estado para hacer el servicio por medio de un impuesto—que tiene en realidad carácter de tasa—, destinado especialmente a la iluminación de las

costas y despejo de los derroteros: es el impuesto de faros y valizas, de que trataremos más tarde.

107. Hay gran tendencia en el Estado moderno por entrar a estimular la producción en todas las formas de la actividad y esto viene a ser una ocasión de enormes gravámenes para el Estado, sin contar con los daños que la protección fiscal hace a toda la masa de la población. La materia es más propia de la Economía Política y del Derecho Industrial, pero le dedicamos aquí algunas líneas, por cuanto hay que señalar los gastos que impone esta intervención estatista—muy del agrado, por lo demás, de los financistas alemanes e italianos.

La intervención del Estado para el desarrollo de la producción suele tener dos formas: la una es la de aquellas obras e instituciones oficiales que no se encaminan a beneficiar a un grupo determinado de productores, sino al país entero; y la otra es la de la intervención directa, ordenada para desarrollar la producción en determinados ramos en el interior del país. En la primera figura la construcción de puertos, ferrocarriles, canales de navegación, obras de irrigación, enseñanza e instrucción agrícola, manufacturera y comercial, servicio de estadística e informaciones, cuerpo consular, publicaciones oficiales, y demás obras e instituciones de que hemos hablado en los capítulos precedentes, todas muy costosas, pero más o menos aceptables, pues para ellas el Estado toma una parte de los haberes de todos los ciudadanos y sirve más o menos a todos los ciudadanos; en la segunda se enumeran aquellas medidas que los gobiernos toman para desarrollar determinadas industrias, como cuando estimula el incremento de las manufacturas nacionales o tal o cual ramo de la agricultura.

Para realizar este segundo fin, el Estado se vale de los altos derechos de aduana que dificultan o impiden la entrada de ciertas mercaderías extranjeras con el objeto de estimular su producción en el interior sin la presión de la competencia extranjera; o de las primas de fabricación o de exportación, para incrementar el desarrollo y salida de ciertos productos

nacionales; o bien concede una rebaja de fletes en los ferrocarriles fiscales o de derechos de aduana para asegurar la subsistencia de las industrias así favorecidas.

En el primer caso, el Estado no hace ningún gasto directo, pero indirectamente padece detrimento en sus rentas, porque los derechos muy altos, y con mayor razón los prohibitivos, aminoran o impiden la entrada de mercaderías, y por consiguiente el Estado deja de recibir los ingresos que obtendría con un espíritu más liberal. Otro tanto ocurre en el tercer caso, pues las rebajas de derechos o de fletes—por debajo del derecho o de la tarifa común—son otras tantas disminuciones de los ingresos que deben corresponder al Estado.

En el segundo caso hay gasto directo y visible, pues el Estado paga anualmente cantidades considerables de dinero en garantía de capitales invertidos en tales o cuales industrias, en primas por cada unidad de tal artículo que se fabrique en el país, o en primas por la exportación de tal producto, o en subvenciones a tales o cuales empresas de transporte. El conjunto de estos gastos absorbe muchos centenares de de miles y hasta millones de pesos al año, y son una carga pesada para el país, un tributo que pagan todos los habitantes en favor de determinadas industrias o industriales y aun en favor del consumidor extranjero—como en el caso de las primas de explotación—, pues si bien esos gastos salen de las rentas ordinarias de la nación, por causa de ellas se mantienen impuestos que el país podría ahorrarse o se impide mejorar servicios públicos que serían muy útiles para la colectividad.

Y en los tres casos hay un gasto directo para el Estado, porque no se puede efectuar tal intervención sin el concurso de numerosos empleados en las aduanas, en las inspecciones de industrias, en la contabilidad y en las demás oficinas que tienen que entender en tales servicios.

En nuestro país se ha preferido la forma de internación por medio de las aduanas—la peor de todas, porque así se siente

y se ve menos el gasto y el favor que los beneficiados reciben—, y no son muchas las primas y rebajas que el Estado concede; y en cuanto a la garantía de capitales, se ha reservado para la construcción y explotación de ferrocarriles particulares, salvo excepción de la empresa de Altos Hornos de Corral.

108. Nos queda por enumerar—después de habernos concretado a los principales—uno de los grandes gastos que hace el Estado y que corresponden a una función que sólo el Estado debe llenar: es el proviniente de la recaudación de los impuestos.

Una de las reglas de éstos es que sólo deben pagarse al Estado, y por consiguiente sólo el Estado debe recaudarlos y administrar su producto. El más o el menos en los gastos de recaudación depende del sistema, de la organización de la hacienda pública y también de la calidad de cada impuesto.

Por ahora, enunciamos solamente esta causal de gastos, pero trataremos de ella al hablar de los impuestos.

109. No todos los consumos públicos son efectuados por el Fisco, por el poder central, sino que en buena parte corresponden a los organismos locales, que son generalmente los municipios y las provincias o departamentos, que a veces tienen presupuestos separados de los del poder central.

¿Cuál es la parte de las municipalidades en los gastos públicos? Es imposible señalar proporciones, porque la distribución de las funciones, servicios, cargas y tributos dependen de muchas causas, que varían considerablemente de un país a otro: tradiciones históricas, diversidad de condiciones y situaciones económicas, espíritu más o menos liberal o absorbente de los gobiernos, afición a la centralización, caracteres de raza, espíritu público, condiciones geográficas, múltiples elementos, en fin, influyen, o mejor dicho, han influído por espacio de siglos y seguirán influyendo para producir la distribución, y de ahí la variedad de sistemas que hay entre los diversos países. Así Inglaterra y Francia, anglosajona la una, latina la otra, presentan sistemas radicalmente diversos;

y la misma diversidad se nota entre un país unitario y otro federal, entre una nación liberal y otra centralista.

En consecuencia, no es fácil señalar reglas para la distribución de las funciones y de los servicios, sino tomando ciertas líneas muy generales.

Así, se toma como regla el que corran a cargo del Estado todos aquellos servicios que sean de interés para la masa del país considerado como nación, y de las municipalidades aquéllos que sean de interés más próximo para las localidades. En consecuencia, son funciones propias del Estado la seguridad exterior, la representación del país en el extranjero, la administración de justicia, las grandes obras públicas, la emisión de moneda, la administración de las aduanas para el comercio exterior, y otros análogos; y son funciones municipales, la conservación de las calles y caminos vecinales o intercomunales, la guarda de la propiedad urbana, el alumbrado público, la provisión de agua potable, la locomoción urbana y otros de interés local.

Pero aun esta división es insegura e imperfecta. En efecto, hay muchos gastos de interés general que en algunos países están entregados a las administraciones locales, y otros que son de interés local encomendados al poder central. Como ejemplo de los primeros recordemos el servicio de policía o sea conservación del orden público interior, que parece ser función propia del Ejecutivo y que en muchas partes es dirigido y pagado por los municipios; y como tipo de los segundos recordemos los servicios de beneficencia pública, que aunque de interés local inmediato están en Chile, por ejemplo, encomendados a juntas más cercanas al Ejecutivo que a las municipalidades, y el servicio de agua potable, que en nuestro país y en muchos otros está a cargo del Estado.

Además hay muchos servicios que hace el Estado con ayuda de las municipalidades, como son algunos de los que se refieren a la salubridad y a la beneficencia, la instrucción primaria,

llón 313,429 marcos y los gastos de explotación subían a 109.979,225; el producto líquido no era, pues, sino de 11 millones 334,204, apenas el 9 % del capital de explotación, bien pobre provecho para empresas tan aleatorias. «Para tan flaco resultado, dice Leroy Beaulieu (2), no es razonable inflar las atribuciones del Estado, incrementar el número de los funcionarios, aumentar los medios de presión y de corrupción de los poderes públicos, lo que disminuye las libertades reales de los electores y de los administrados.»

Hay, sin embargo, casos en que se justifica plenamente el dominio industrial del Estado: tal fué, por ejemplo, el del guano en el Perú, substancia que se acumulaba en espacio reducido y que permitía una explotación fácil y un rendimiento abundante; y tal es también el caso del salitre en nuestro país, que tiene el monopolio de hecho de este abono en el mundo entero. Pero como el salitre no se encuentra en espacio reducido sino que se extiende en enormes superficies, y como es industria que requiere costosísimas instalaciones, la mejor política ha sido la adoptada por nuestro gobierno: ceder las salitreras a la explotación particular y cobrar un impuesto por la exportación del producto. Trataremos más extensamente este punto en la parte que destinamos a la exposición y examen de la hacienda pública de Chile.

163. En la explotación de las salinas, el Estado procede con criterio diferente del de las minas, pues no las explota en libre concurrencia con la industria privada, sino que las monopoliza, como lo hace Italia, con el fin de asegurar una renta, que, bien examinada, no es más que un impuesto: el precio en que el Estado expende la sal se descompone en dos porciones, una de las cuales es el precio de costo de producción del artículo y la otra el impuesto que el Estado cobra y se asegura por medio del monopolio.

(2) Leroy-Beaulieu, Science des Finances.

Hay ciertos casos en que el monopolio se justifica desde el punto de vista financiero, porque es el mejor medio para que el Estado se asegure un buen rendimiento, como en el caso del tabaco; pero con respecto a la sal no milita la misma razón, pues ha podido cobrarse el impuesto, en algunos países europeos, según afirma Leroy Beaulieu (3), sin necesidad de monopolio. A lo cual hay que agregar que un impuesto muy subido sobre la sal, como es el que se obtiene con el monopolio, es dañino para la población pobre: la medicina ha demostrado que la abstención de la sal en los alimentos trae consigo perturbaciones graves en el organismo y origina enfermedades tales como la caries de los huesos. La mejor política es vender las salinas, esperando la ocasión más favorable, y reemplazar ese impuesto por otro más sencillo y menos gravoso para las clases pobres.

Italia ha tratado en varias ocasiones de renunciar al monopolio de la sal y abolir el impuesto, pero diversas circunstancias financieras y sus dos últimas guerras (Abisinia y Turquía) no le han dejado holgura para realizar tan plausible pensamiento.

164. En muchos países el Estado explota varias industrias, no con el fin inmediato de obtener un lucro en la explotación, sino con el objeto de proveerse de diversos artículos que necesita para su servicio. Entre ellas se enumeran, por ejemplo, las fábricas de calzado y de vestuario para el ejercito, la armada y la policía; fábricas de armas para la defensa nacional; y otras industrias por el estilo. Estos establecimientos entran en el dominio industrial, pues, si bien, como queda dicho, no guía al Estado el anhelo de hacer un negocio, a lo menos trata de aminorar sus gastos en la provisión de tales productos.

(3) Obra citada.

La justificación de estos elementos del dominio industrial se encuentra en sus resultados si son favorables: si logra realmente obtener una economía efectiva en sus gastos, queda justificado el ejercicio fiscal de tales industrias, y este ejercicio no viene a ser sino la aplicación práctica de la ley de la economía de las fuerzas. Pero desaparece la justificación si no se alcanza el ahorro que se busca, y no vale la pena distraer la atención y los esfuerzos del Estado hacia una industria que se ejerce con mira de provecho y, en vez de darlo, ocasiona un dispendio mayor que el que se haría recurriendo a la industria privada.

De hecho, tales industrias no son generalmente económicas y hasta se tornan en una carga para el Estado, pues es raro que éste pueda competir en progreso con la industria privada, en la cual el interés individual es un aguijón que excita continuamente a mejorar los productos y a perfeccionar y abaratar los medios de producción. Así ningún Estado de los que fabrican armas logra competir en profeccionamientos de métodos y de medios mecánicos, ni en baratura y calidad de los artefactos con la gran fábrica de Krupp.

165. Al lado de estas industrias de provisión fiscal hay otras en que el Estado busca directamente el lucro, si bien no todas lo dan: Francia explota algunos establecimientos agrícolas, fábricas de tapices y tejidos (Gobelinos) y fábricas de porcelana (Sévres); Sajonia explota también una fábrica de porcelana; Bohemia una de cristalería; Baviera la fabricación de cerveza; en Francia y otros países hay imprentas nacionales; y como éstas hay otras industrias fiscales en diversos países.

He aquí algunos datos acerca del producto de las principales industrias del Estado en los distintos países de Alemania (4):

---

(4) Debemos también estos datos a la atención del Sr. Berckemeyer. Véase la nota 3 del capítulo precedente.

Minas, Fundiciones y Salinas en 1909:

	Producto bruto:		Producto líquido:	
Prusia	271.643,300	Marcos	5.970,100	Marcos
Baviera.....	15.010,900	,,	599,300	,,
Sajonia	32.750,300	,,	151,600	,,
Wurtemberg.. ..	10.575,200	,,	825,000	,,
Baden	1.278,000	,,	439,800	,,
Brunswik	3.659,800	,,	101,200	,,

Como industrias no son recomendables, absolutamente, y de ellas debemos repetir lo que hemos dicho en el primer párrafo de este capítulo, al hablar en general del Estado industrial.

En realidad, muchas de esas industrias tienen cierta importancia histórica y por esto las conserva el Estado, aunque su provecho sea nulo; otras se justifican porque, como anota Leroy Beaulieu, hay algunos objetos de arte de tanto precio que, en la mediocridad casi universal de las fortunas modernas, solamente los Estados pueden comprarlos y aún talvez producirlos. Y muchos de esos establecimientos deben ser considerados, más que como manufacturas del Estado, como escuelas modelos para estimular el progreso en las bellas artes y en el arte industrial.

Pero algunas tienen carácter típico de industrias de lucro, como la fábrica de cerveza del gobierno de Baviera y como las empresas de altos hornos de algunos países, mas ya hemos anotado que hay cierta tendencia a enajenar tales establecimientos y aun algunos Estados han vendido sus altos hornos.

166. Una de las cuestiones más importantes que se relacionan con el dominio industrial del Estado es la construcción y explotación de los ferrocarriles. Es éste el principal de los medios de transporte y se le puede considerar como el exponente del progreso de un país. Su desarrollo ha sido enorme

y hoy cubre el mundo una red de cerca de un millón de kilómetros de líneas férreas, que representan un valor de 10 mil millones de libras esterlinas y que unen entre sí todos los puntos del globo por donde es posible tender un riel.

La parte del Estado en estas empresas es muy variable, pues en algunos países es dueño y explotador predominante de los ferrocarriles y en otros no tiene parte alguna: el sistema varía según los países, según las razas y según la capacidad económica de cada nación y hay muchas circunstancias que influyen para dar mayor o menor participación al Estado. Para poder dar una idea suscinta de las cuestiones que se refieren a la construcción y explotación de los ferrocarriles, las expondremos en el siguiente orden: 1.º si debe o no el Estado construirlos; 2.º en caso de construirlos, si conviene que los explote directamente; 3.º si conviene que el Estado rescate los ferrocarriles particulares; 4.º qué política debe seguir con éstos; 5.º cuál es el mejor sistema de tarifas.

§ 1.º *¿Debe o no debe el Estado construír ferrocarriles?* Desde luego hay un punto de partida en que es necesaria la intervención del Estado, y es la expropiación de terrenos para la línea y las instalaciones del ferrocarril, principio inevitable así para el Estado como para las empresas particulares.

En cuanto a la iniciativa para la construcción, es visible que hay dos criterios o sistemas: el uno es el anglo-sajón, de que son tipo Gran Bretaña y Estados Unidos, naciones en que el Estado ha dejado completamente libre el campo a la acción de los particulares; y el criterio continental europeo, imitado en los países latino-americanos y en muchos países de Asia y Africa, según el cual el Estado interviene a fondo en la construcción, sea haciéndolas él mismo, sea estimulando las construcciones particulares por concesiones a largo plazo, por garantía de un interés sobre el capital o por subvenciones en dinero y reservándose la propiedad de las líneas y sus equipos desde que espire el plazo de la concesión.

El sistema anglo-sajón tiene la ventaja de evitar gastos al Estado, que reserva su crédito, sus fuerzas y su autoridad para servicios públicos necesarios y para obras de mayor interés colectivo; con este sistema se obtienen, además, como se observa en los Estados Unidos, tres cualidades fundamentales: rapidez en la construcción, eficacia de explotación y baratura. Pero es sistema que sólo puede aplicarse en los países muy ricos, de mucha abundancia de capitales y de mucha población, pues en ellos un ferrocarril puede comenzar dando utilidades; mas en los países pobres y de población escasa, la iniciativa particular sería tardía y de cortos alcances.

El sistema de construcción por el Estado es innecesario en los países ricos y en ellos vale más dejar tales empresas a la actividad particular; en cambio es aceptable en los pobres, por la razón que acabamos de apuntar: el Estado dota, en tal caso, al país de un gran elemento de progreso y construye girando sobre el porvenir por medio de un empréstito.

El sistema de estimular las construcciones particulares en las condiciones indicadas tiene en su abono un gran beneficio: como el Estado concede reservándose la propiedad para después del plazo de la concesión, con un pequeño sacrificio de presente adquiere para lo futuro una gran riqueza que puede permitirle suprimir muchos impuestos y aliviar de ese modo a la nación, aun disminuyendo las tarifas. En Francia se ha adoptado este sistema y dentro de cincuenta años el Estado será dueño de toda la red de ferrocarriles sin gastar un franco, y ella le dará de utilidad anual, según los cálculos de Leroy Beaulieu, 500 millones de francos, que le bastarán para suprimir muchos tributos.

Pero conviene anotar que el plazo de concesiones debe ser largo y muy vigilada por el Estado la explotación de los ferrocarriles particulares construídos en esas condiciones, pues de otro modo la garantía de interés incita a las construcciones defectuosas y a las explotaciones dispendiosas.

Se discute sobre cuáles construcciones son más caras: las fiscales o las particulares. No es fácil hacer comparaciones, pues el costo varía mucho según la topografía del país, tasa de los salarios, precio de las subsistencias y materiales, y el interés de los capitales. En Alemania no hay diferencias sensibles; en el norte de Rusia han sido mucho más caras las líneas fiscales, y más baratas en el sur. Anotamos en seguida los precios de costo en diversos países, sin distinguir entre fiscales y particulares:

Un kilómetro en	Italia	311,500	francos
,,	Austria	274,000	,,
,,	Rusia.....	273,750	,,
,,	Alemania	321,750	,,
,,	Francia	427,750	,,
,,	Inglaterra	794,750	,,

§ 2.º *Construído un ferrocarril por el Estado ¿conviene que lo explote directamente?*

En favor de la explotación fiscal se dan las siguientes razones:

a) Las líneas férreas constituyen monopolios de hecho que no pueden establecerse sino por medio de una delegación (derecho de expropiación), y que tienen en su poder no sólo el transporte de las personas, sino también, por el juego de las tarifas, los destinos de las localidades; y entran por tanto en las atribuciones del Estado.—Esto sólo en parte es cierto: es verdad que hay tendencia al monopolio, pero aunque lo haya, siempre hay lucha entre las empresas rivales para atraer clientela; en Inglaterra se ve que hay líneas de empresas diversas entre unas mismas ciudades y, sin embargo, no hay coalición entre las empresas.

b) Las compañías privadas, que buscan un fin de lucro personal, no podrán nunca explotar las líneas en interés general.—No es tampoco esto verdad en toda su extensión:

todas tienen interés en aumentar su clientela y no lo consiguen sino mejorando y abaratando los servicios, y así atienden el interés general.

c) La explotación de las líneas férreas es un servicio colosal, que gana en concentrarse y uniformarse para toda la extensión del territorrio, y que puede ser tan bien dirigida por el Estado como lo son los correos y telégrafos.—Es una ventaja la uniformidad de tarifas, itinerarios, clases de coches y reglamentos, pero la diversidad de régimen también tiene sus ventajas, entre otras la de incitar a progresos y mejoras de detalle que la uniformidad no produce. No hay, además, semejanza entre los ferrocarriles y el correo o el telégrafo: éstas son empresas simples, en que es fácil la uniformidad y la explotación, mientras que el servicio de los ferrocarriles es colosal y mucho más complicado.

A estas razones en pro de la explotación fiscal, Leroy Beaulieu opone las siguientes, que son fruto de la experiencia de largos años en Europa:

a) El Estado carece de la plasticidad y de la soltura necesarias a una organización que abraza una infinita variedad de detalles, que exige decisiones prontas y cierta libertad de acción, y que pide se deje mucha iniciativa a los diferentes jefes de servicio y aún a sus subalternos;

b) El Estado moderno, que pertenece, de un modo precario, a un partido, cuyo personal es movedizo y sale de las elecciones, sería forzosamente arrastrado a transformar la explotación de las vías en instrumento de presión o de corrupción electoral;

c) En todos los servicios del Estado se nota la tendencia a la gratuidad, y por esto la productividad neta de los servicios del Estado va disminuyendo;

d) El Estado moderno necesita conservar intacto su crédito para las grandes circunstancias, como la de una guerra, por ejemplo. Compárese el crédito del gobierno británico y

el del norteamericano con el de los países de la Europa continental, midiéndolo por las cotizaciones de sus títulos, y se verá la diferencia;

e) La explotación de una industria tan complicada como la de los Ferrocarriles no se presta a la rigidez de los presupuestos del Estado: éste necesita rentas fijas, regulares, porque sus gastos también lo son, mientras que el producto de una empresa de ferrocarriles es muy aleatoria y variable;

f) Las responsabilidades por retardos, averías, accidentes, son mucho más difíciles de hacer valer contra el Estado que contra las compañías privadas: el Estado es un litigante que ocupa una situación de excepcional privilegio en contra de la otra parte y que por sus propias disposiciones limita arbitrariamente su responsabilidad.

Uno de los enormes inconvenientes de la explotación de las vías férreas por el Estado es el de someter al yugo oficial un número enorme de empleados de todas clases, sin hablar de los particulares que contratan con el Estado para la provisión y construcción de ferrocarriles. Se calcula que en Gran Bretaña los empleados de los ferrocarriles en 1910 eran 400,000 y en Francia 300,000.

A estas razones aparentemente teóricas—aparentemente, tan sólo, pues son fruto de la experiencia—conviene agregar datos numéricos, y los recogemos del mismo libro de que hemos tomado el material de este número (5).

En Bélgica el coeficiente de explotación de los ferrocarriles fiscales viene subiendo desde hace algunos años: los gastos crecen con más rapidez que las entradas, según consta de documentos oficiales.

Italia comenzó en 1905 a comprar los ferrocarriles particulares y a explotarlos directamente: los gastos de explotación subieron de 65 %, que representaban en 1904-5 bajo la ad-

(5) Leroy Beaulieu, L'Etat moderne et ses fonctions.

ministración de las compañías, a 69 2/3 % en 1906-7 bajo el Estado, y se preveía que subirían a 74 %; además el servicio ha desmejorado mucho.

En Suiza, donde el Estado tomó todos los ferrocarriles particulares en 1903, los gastos han subido en la siguiente escala: 67.1 % en 1903, 69 % término medio en 1904, 1905 y 1906; 71.8 % en 1907; 76.5 % en 1908; sólo en 1909 hubo descenso, a 75.5 %.

El Austria rescató también algunas vías férreas, pero a poco de comenzar a explotarlas, desde 1902, los gastos aumentaron en un 70 % y las entradas bajaron de 105 millones que eran en 1906 a 70 en 1908, y por esto fué necesario elevar las tarifas en 1910 hasta en un 27 %.

En Rusia el Estado rescató la red desde 1899 a 1904, tomó 54,000 kilómetros y dejó 18,000 a los particulares y la explotación ha sido ruinosa; después de la guerra con el Japón, tuvo que volver el Gobierno al sistema de las concesiones a particulares. Las tarifas actuales en los ferrocarriles fiscales rusos toman por punto de partida una pérdida aceptada de antemano de 25 millones de francos.

En Francia compró el Estado en 1908 la línea del F. C. del Oeste y ya en 1910 se calculaba que la explotación aumentaría los gastos fiscales en cincuenta millones de francos, y en los dos primeros años el servicio ha sido muy inferior al de la compañía que era la anterior propietaria.

Estas experiencias son muy concluyentes y ponen de manifiesto la inconveniencia de la explotación fiscal: completamos estos datos con el siguiente cuadro que muestra el diferente coeficiente de explotación en los ferrocarriles fiscales y particulares de los principales países, cuadro que tomamos de la obra «*L'Etat moderne et ses fonctions*» de Leroy Beaulieu.

El cuadro ocupa las dos páginas siguientes y se refiere a los principales países europeos.

Resultados de la explotación de los Ferrocarriles de Francia y de otros grandes países de Europa.

Designación de los países y de las redes	Longitud media explotada	Resultados de la explotación			Coeficiente de explotación	OBSERVACIONES
		Entradas	Gastos	Producto líquido		
		Miles de francos	Miles de francos	Miles de francos	%	
Francia:						
FF. CC. concedidos, explotados por las Compañías	33,491	1.252,246	652,333	599,913	52.–	Ejercicio de 1886.
FF. CC. del Estado, explotados por el Estado	3,120	45,397	34,277	11,120	75.5	
Alemania:						
FF. CC. del Estado, explotados por el Estado	41,352	1.776,658	1.010,715	765,943	56.9	Ejercicio terminado el 1.º de Abril de 1896.
FF. CC. concedidos, explotados por el Estado	104	2,865	1,925	940	67.2	
Id. explotados por las Compañías	3,471	92,586	52,498	40,088	56.7	
Austria:						
FF. CC. del Estado, explotados por el Estado (1)	7,941	193,403	114,300	79,103	59.1	No se comprende la Hungría. (1) Comprendiendo 581 kms. concedidos, explotados por el Estado.
Id. explotados por las Compañías	38	2,158	880	1,278	48.–	
FF. CC. concedidos, explotados por el Estado	965	6,614	3,684	2,930	55.7	
Id. explotados por las Compañías	7,411	322,804	137,306	185,498	42.5	

Bélgica:						
FF. CC. del Estado, explotados por el Estado.....	3,299	154,467	90,436	64,031	58.6	Ejercicio de 1895.
FF. CC. concedidos, explotados por las Compañías (2)	1,481	42,168	20,055	22,113	47.6	(2) No se comprenden los FF. CC. vecinales.
Dinamarca:						
FF. CC. del Estado, explotados por el Estado (3).....	1,731	28,738	21,456	7,282	74.7	Ejercicio terminado el 1º de Abril de 1896.
Id. explotados, por una Compañía.....	29	149	122	27	81.9	(3) Comprendiendo 47 km. concedidos, explotados por el Estado.
FF. CC. concedidos, explotados por las Compañías.....	457	2,780	1,868	912	67.2	
Noruega:						
FF. CC. del Estado, explotados por el Estado.....	1,655	12,165	9,509	2,656	78.2	Ejercicio terminado el 30 de Junio de 1896.
FF. CC. concedidos, explotados por las Compañías...	95	2,628	1,471	1,157	55.9	
Portugal:						
FF. CC. del Estado, explotados por el Estado..... ...	830	10,045	5,017	5,028	50.–	Ejercicio de 1896.
FF. CC. concedidos, explotados por las Compañías.....	1,328	26,739	10,398	16,341	39.–	
Rusia:						
FF. CC. del Estado, explotados por el Estado.....	21,757	679,643	394,444	285,199	58.–	Ejercicio de 1895.
FF. CC. concedidos, explotados por las Compañías.....	11,912	366,698	211,066	155,632	58.–	
Suecia:						
FF. CC. del Estado, explotados por el Estado.....	3,369	37,875	24,686	13,189	65.–	
FF. CC. concedidos, explotados por las Compañías.....	6,204	46,141	25,343	20,798	55.–	

§ 3.º *¿Conviene que el Estado compre los ferrocarriles particulares?* Los datos que acabamos de consignar muestran los inconvenientes de este negocio; pero se podría plantear el problema por este otro aspecto: ¿conviene que el Estado rescate las líneas particulares pero nó para explotarlas directamente? La cuestión se enlaza con la que expondremos en el párrafo siguiente.

En cuanto a la operación misma de la compra, como negocio puede ser bueno o malo según las condiciones en que se haga: sea que el Estado recurra a la expropiación, sea que se valga de una compra-venta ordinaria, lo más probable es que compre pagando un sobre-precio, para no dañar los legítimos intereses de los propietarios, y que este sobre-precio haga después difícil el arrendamiento, a menos de autorizar tarifas muy elevadas, y en este caso el rescate vendría a ser un gravamen para todo el pais, o a lo menos para toda la zona de atracción del ferrocarril.

Hay casos, sin embargo, en que se justifica la compra y es aquél en que el Estado necesita el ferrocarril para asegurar la defensa del territorio. Es éste el caso de Alemania, que posee una gran porción de la línea férrea y la explota directamente para poder transportar rápidamente sus tropas, en caso de guerra o peligro de ella, a cualquier punto de la frontera y concentrar en él un gran ejército en corto tiempo. La administración de los ferrocarriles tiene allí carácter militar, si bien en tiempo ordinario se le administra como un negocio y deja considerables utilidades.

§ 4.º *¿Qué política debe seguir el Estado con los ferrocarriles?* Distinguiremos entre los ferrocarriles fiscales y los particulares.

Cuando se trata de ferrocarriles fiscales, el Estado tiene dos caminos que elegir: el arrendamiento, que es el que aconsejan los hacendistas y el que recomienda la experiencia, si el Estado quiere realmente obtener un provecho pecuniario de este dominio; o la explotación directa en condiciones de

que asegure sólo el interés del capital invertido, a fin de que no haya gravamen para el erario y de que el ferrocarril sea un medio de progreso fácil y general; pero ya hemos visto que la explotación directa por el Estado suele ser desastrosa, excepto el caso de Alemania.

Si se trata de ferrocarriles particulares, o de fiscales arrendados a compañías particulares, la política del Estado debe ser la vigilancia desde la construcción de la línea, y la intervención en las tarifas, a fin de que éstas sean fijas o de que sólo se reformen en largos períodos y con tiempo suficiente de aviso previo al público. Corresponden además al Estado la intervención propia del servicio de policía y la encaminada a asegurar la regularidad del servicio. La razón de esta intervención está en que, como el Estado concede la expropiación y el uso de los terrenos fiscales, tiene derecho en compensación a hacer valer su autoridad en el servicio del ferrocarril.

Las razones que se dan en apoyo de la explotación directa de los ferrocarriles por el Estado prueban la necesidad de que éste intervenga para vigilar la explotación de los particulares.

§ 5.º *¿Cuál es el mejor sistema de tarifas?* Es ésta una cuestión en que influyen mucho las circunstancias en cada país.

Se ha proyectado la tarifa única, como la del correo, con el fin de cobrar siempre un mismo precio, cualquiera que sea la distancia que se recorra; pero la tarifa única es inaplicable en los ferrocarriles porque el número de viajeros es muy pequeño en comparación con el número de personas que recurren al correo y no permite la rebaja; en el correo se ha podido adoptar como única una tarifa mínima y esto no es posible en los ferrocarriles, a lo menos por ahora.

En casi todos los países se tiende a estimular los viajes largos, sea por medio de tarifas por zonas, sea por las tarifas diferenciales, y se hace una rebaja en el precio mientras más larga es la distancia que se recorre; igual criterio se sigue

para el transporte de las mercaderías. Además se conceden rebajas en el número de los viajes, y éste es el sistema que se aplica en las tarjetas de abono.

§ 6.º Anotamos en seguida algunos datos estadísticos acerca de los ferrocarriles en servicio en el mundo entero, a la fecha del 31 de Diciembre de 1910:

Africa Alemana	2.3	India Holandesa	5.2
Africa occ. inglesa	0.9	Indo-China francesa	2.3
Alemania	60.0	Italia	16.7
Argeli	3.2	Japón y dep.	9.8
Argentina	25.5	Luxemburgo	0.5
Australasia	31.1	Malayas	0.9
Austria-Hungría	43.7	México	24.5
Bélgica	8.2	Noruega	3.0
Brasil	21.5	Perú	2.5
Bulgaria	1.7	Portugal	2.8
Canadá	39.8	Rumania	3.3
Ceilán	0.9	Rusia Europea	55.4
Chile	5.2	Rusia Asiática	16.8
China	8.3	Servia	0.6
Dinamarca	3.4	Suecia	13.7
Egipto	5.8	Suiza	4.5
España	14.9	Terranova	1.0
Estados Unidos	387.5	Túnez	1.2
Francia	48.3	Turquía Europea	1.9
Gran Bretaña	37.4	Turquía Asiática	4.7
Grecia	1.5	Unión Sud Africana	13.9
Holanda	3.1	Uruguay	2.4
India Inglesa	50.6	Venezuela	1.0

Los números representan miles de kilómetros, y los datos provienen de la Estadística de Birot, que ya hemos citado.

Completamos estos datos con los siguientes que se refieren a los ferrocarriles alemanes:

Extensión total de los Ferrocarriles de los Estados Confederados de Alemania: fines de 1910: km. 61,209.

Capital invertido: Marcos 17,348.397,996.

Extensión total de los Ferrocarriles Fiscales de los Estados Confederados de Alemania: fines de 1910: km. 56,388.

Capital invertido: Marcos 16,995.412,602.

Gastos de explotación y producto líquido de los Ferrocarriles Fiscales de Alemania.

		(Gastos de explotación)	(Producto líquido)
1905 ...	Marcos	1,550.198,000	899.416,000
1906 ...	,,	1,706.540,000	933.528,000
1907 ...	,,	1,904.164,000	853.862,000
1908 ...	,,	1,994.524,000	817.035,000
1909 ...	,,	2,018.466,000	839.235,000
1910 ...	,,	2,074.480,000	975.797,000

167. Además de los ferrocarriles, hay otras vías de comunicación en que suele tener dominio el Estado. Estas vías son *naturales* o *artificiales*. En las naturales no hay dominio industrial, por las razones que hemos anotado: son de dominio público por derecho natural; su uso, como en los mares y los ríos, es gratuito para los habitantes; y en ellas no tiene otra intervención el Estado que el concurrir con fondos de la nación a facilitar la navegación, y a reglamentar la navegación, el uso y la pesca por razón de policía y para asegurar el goce al mayor número posible de habitantes.

En cuanto a las vías artificiales, las principales son los ferrocarriles, de que acabamos de tratar, los caminos y los canales. En los caminos, aunque el Estado ha ejercido hasta no hace mucho cierto dominio industrial y hasta cobró derechos de peaje, todas las legislaciones dejan libre su uso por ser necesario para la vida y el progreso nacional; y si el Es-

CAPITULO XV.

LA ESTRUCTURA DE LOS PRESUPUESTOS.

119. Presupuesto único y presupuesto múltiple.—120. Centralización y especialización de entradas y gastos.—121. Reglas y condiciones de un buen presupuesto.—122. La estimación previa de las entradas y de los gastos.—123. Equilibrio del presupuesto, superávit, ment cit.—124. Particularidades del presupuesto en Inglaterra, Francia Italia y Estados Unidos.

119. Es punto interesante en la formación de los presupuestos el determinar si debe ser uno o múltiple, esto es, si conviene que compongan un solo cuerpo metódico y dotado de unidad o si es mejor distribuir los gastos en varios presupuestos. Sobre este punto ha habido diversas prácticas, que recordaremos sumariamente para explicar la cuestión.

En Francia se ha aplicado el sistema del presupuesto múltiple. En tiempos de la Restauración de los Borbones (desde 1815), los presupuestos se presentaban y aprobaban en tres cuerpos perfectamente individualizados, designados A, B y C: el presupuesto A comprendía el servicio de la deuda pública y su amortización, y dedicaba a este ramo una renta determinada; el B abarcaba todo el conjunto de los servicios públicos y les dedicaba todas las rentas regulares y normales, menos la dedicada al presupuesto A; el C se limitaba a los gastos extraordinarios y obligatorios originados por los contrastes militares y afectaba a este servicio el sobrante de los recursos ordinarios y, si éstos no bastaban, el producto de un empréstito. Este sistema era claro e impuesto por las circunstancias, y si bien hubiera podido dar lugar a errores por la multiplicidad, se evitaba este mal presentando los tres

presupuestos en un solo cuaderno, y así los miembros de las Cámaras tenían a la vista todos los gastos y los recursos y podían darse cuenta cabal de todo para votar con pleno conocimiento.

Más tarde, la tercera parte no tuvo razón de ser y se le dedicó a las obras públicas y por modificación de la primera se estableció la unidad; pero en el segundo imperio volvieron los presupuestos múltiples, de los cuales hubo hasta cinco. No se veía el objeto práctico de tanta división y por el contrario se notaron graves defectos, entre ellos el de que el legislador se perdía en esa multiplicidad y no se daba cuenta cabal de los gastos y de los recursos.

Posteriormente, M. León Say hizo una gran reforma, dividiendo los presupuestos sólo en dos porciones: el de gastos ordinarios con recursos ordinarios, y el de gastos sobre recursos extraordinarios: división racional y lógica, pero que dió origen a otro abuso, el de introducir en los gastos extraordinarios muchos gastos permanentes, hasta por valor de 73 millones, con lo cual el gobierno disponía en el primer presupuesto de más recursos y por tanto derrochaba más. Después se ha corregido en parte el mal con algunas reformas, pero aun no existe la unidad efectiva de los presupuestos.

En Inglaterra se usa por regla general el sistema del presupuesto único, pero especializando dentro de él ciertas secciones, como la del fondo consolidado, de que hemos hablado anteriormente (57), y la de los diferentes servicios militares y civiles, lo que no se opone a la unidad, pues el legislador tiene todo el presupuesto a la vista y en un solo cuerpo. La única división que acepta el sistema inglés es la de formar presupuesto especial en casos determinados, como el de la inversión de un empréstito destinado a un fin particular, y esta especialización forma un verdadero presupuesto extraordinario.

En los demás países europeos y americanos se usa el sistema del presupuesto único, que es también el sistema que se aplica en Chile.

120. Por la definición de los presupuestos ya hemos visto que éstos son el cómputo previo de las entradas y de los gastos de la nación, y que al formar los presupuestos se debe cubrir el total de los gastos con el total de las entradas; mas aquí se presenta una cuestión de método, que tiene también mucha importancia: la de la especialización o, a la inversa, la centralización de las entradas y los gastos.

La centralización consiste en formar un fondo común con el total de las entradas y de allí tomar para hacer los gastos; y la especialización consiste en asignar a cada gasto determinado una entrada igualmente determinada y fija. De este segundo sistema hay ejemplo en los presupuestos múltiples de la Restauración en Francia, de que acabamos de hablar, aunque en ellos la especialización se hacía *grosso modo.*

El sistema de la especialización es muy complicado y peligroso y se le debe rechazar.

Pueden presentarse con él tres casos diversos; o hay exacta correspondencia entre cada uno de los gastos y cada una de las entradas que se le fije; o el gasto excede de la entrada respectiva; o por la inversa la entrada excede del gasto a que ha sido afectada.

En el primer caso, la especialización es perfectamente inútil, pues entradas y gastos hubieran podido ser ordenados en las entradas y gastos generales sin que se alterara el equilibrio de los presupuestos.

En el segundo caso, excediendo el gasto de la entrada respectiva, no quedaría al Ejecutivo otro recurso que no hacer la obra o suspender el servicio correspondiente, o hacerlos y no pagarlos y dejar el pago para el siguiente ejercicio financiero, o tomar de otro ramo las sumas necesarias para cubrir la diferencia: de donde se deriva un servicio deficiente e irregular, o un gran desorden en la contabilidad, o de hecho se transforma el sistema en el de la centralización.

En el tercer caso, en que la entrada excede del gasto, o se forma con los sobrantes un fondo aparte, lo que es volver

hacia la centralización, o contra todo principio de buena administración se gasta de exceso en el ramo respectivo, y así sobrevendrá el grave daño de que habrá servicios o trabajos excesivamente dotados y aun con derroches, mientras otros se harán estrechamente y en malas condiciones, desorden digno de toda censura y expuesto a muchos derroches de parte del Ejecutivo.

En nuestro país se sigue el sistema de la centralización, que es el usado en todos los países de administración bien ordenada.

121. La experiencia financiera de los países europeos ha señalado unas cuantas reglas de aplicación práctica que se refieren a la estructura económica de los presupuestos: el financista italiano Nitti, cuya obra hemos seguido ya en algunos puntos, las reúne y expone con claridad y de él las tomamos extractándolas.

Un buen presupuesto debe reunir las siguientes condiciones:

1.ª *La sinceridad.* En los presupuestos nada se debe callar y nada ocultar; sinceridad y publicidad son dos cualidades que van unidas. Deben aparecer, pues, todas las entradas y todos los gastos, sin ficciones inútiles ni denominaciones misteriosas, pues por desagradable que sea a veces la verdad, es siempre preferible a la ficción; el crédito mismo del Estado padece con el misterio, porque no faltan a los particulares los medios de conocer la verdad y entonces el gobierno pierde el derecho a ser creído cuando solicita recursos.

2.ª *La exacta correspondencia entre las entradas y los gastos.* El presupuesto no se debe cerrar jamás con déficit, y es preferible un impuesto malo antes que un déficit crónico: el de un año pasa con facilidad al siguiente y pasa agravado con los intereses y por consiguiente es mayor que el del año precedente, y así sigue la serie, hasta que llega una situación que impone dolorosos sacrificios. Tenemos el ejemplo en lo que ha ocurrido en nuestro país en los últimos años: desde 1909 vino creciendo el déficit, de poca monta al principio,

y a principios de 1912 ha sido necesario imponer un considerable recargo en los derechos de aduana y proceder a la venta de valores que eran parte de la garantía del papel moneda.

3.ª *La unidad.* Se deben registrar todas las entradas y todos los gastos de manera que se conozca bien, no sólo la renta neta sino también la renta bruta; y no basta saber cuánto le queda al Estado sino cuánto dan los contribuyentes y cuánto se gasta en la recaudación de las contribuciones.

4.ª *La universalidad.* Todas las entradas y todos los gastos deben figurar en los presupuestos, colectivamente y en partes distintas; o en otras palabras, es necesario que todas las operaciones de entradas y gastos sean acusadas sin limitación ni restricción, y todo muy claro, de modo que no sea el entenderlo una obra de los iniciados sino que esté al alcance de todo el mundo.

5.ª *La especialidad,* que no debe confundirse con la especialización. Todas las entradas y todos los gastos deben ser perfectamente especificados, de modo que se vea con toda claridad el gasto a que está destinado cada ítem, para que el Ejecutivo no pueda hacer pasar los fondos de un ítem a otro —operación conocida con el nombre de *«viraje»* o traspaso.

6.ª *La anualidad.* El presupuesto debe establecerse año por año, pues no es fácil que las previsiones vayan más lejos. Se tolera, sin embargo, y hasta es conveniente, que ciertos gastos fijos que se extienden a largo período de tiempo, se aprueben para un plazo largo, como es el caso de la lista civil, por ejemplo, de que hemos hablado antes (58).

7.ª *Debe ser previo o previsor.* Se debe calcular de antemano el gasto que se va a hacer y señalarle su porción pecuniaria; de otro modo si se hace primeramente el gasto y en seguida se pide la aprobación legislativa, la Cámara no puede negarla por no entorpecer la administración o no dañar el crédito del país; pero con esto queda abierta la puerta a los abusos del Ejecutivo. En Chile se cometió en grande escala este grave error en 1909: se hicieron enormes gastos en los

ferrocarriles y en algunos otros ramos y después tuvieron que aprobar las Cámaras un empréstito de millones de libras esterlinas para pagar los compromisos pendientes.

8.ª *Debe representar una personalidad de cuentas.* En otros términos, es necesario que tenga vida propia: las inmensas operaciones del Tesoro no podrían avaluarse con precisión si no se adoptara un buen sistema de contabilidad.

122. Es punto de suma trascendencia la estimación o cómputo previo de las entradas y gastos: ¿cómo hacerla de manera que se acerque lo más posible a la verdad y no haya después sorpresas en pro o en contra? Los gobiernos incurren siempre, no sólo en errores, sino en verdaderos fraudes en este capítulo de la formación de los presupuestos.

El más corriente, y se practicó por muchos años en Francia, es el de anotar en los presupuestos una cifra de entradas mayor que la verdadera y una cifra de gastos menor que la real. Con esto se engaña al Parlamento y se engaña a la nación, y a veces entra el Parlamento en complicidad en el fraude y aprueba presupuestos a sabiendas de que traen ese error inicial. Con este sistema se presenta un equilibrio que no existe y aún se oculta un déficit; pues, como es natural, durante el ejercicio sobrevienen los hechos inevitables, las entradas fallan, los gastos crecen y hay que recurrir a los créditos suplementarios—de que hablaremos más tarde—y se prepara el camino a la bancarrota.

Otras veces sólo se comete la mitad del fraude, esto es, anotando las entradas verdaderas, se disminuyen intencionadamente los gastos: el mal es menor pero el resultado es el mismo, aunque sean menores las proporciones, y siempre queda en pie el mal sistema de los suplementos y el peligro de la bancarrota.

Por algún tiempo se recomendó en algunos países europeos, como muy prudente y ventajoso, otro sistema que es la inversa de aquél: consiste en avaluar las entradas en una cantidad mucho menor que la que se juzgaba como aproximada o muy

probable. De esta manera se producían superávit considerables, que halagaban el amor propio del público, daban prestigio a la administración y hacían concebir la idea de una gran prosperidad y robustez nacional. La práctica se encargó de demostrar en Francia que este sistema era tan malo como los anteriores, desde luego porque esa idea de prosperidad era hasta cierto punto falsa, y sobre todo por las consecuencias: en primer lugar, por esa sub-avaluación de las entradas, había que calcular los gastos también muy por debajo de la verdad, se agotaban los fondos de muchos ramos antes del fin del ejercicio y era necesario recurrir a los suplementos; y en segundo lugar, habiendo un superávit, se contaba con él y se inflaban en seguida gastos innecesarios, y se acordaban inversiones mayores que el presunto superávit, lo que remataba el desorden en la hacienda y preparaba el camino para los grandes déficit.

El único método racional es el de calcular las entradas y los gastos con los datos fidedignos del último ejercicio financiero. El examen de una serie de años indica claramente el aumento natural de las entradas y con este dato se puede calcular el tanto por ciento que se puede agregar a las entradas del último ejercicio para calcular las del próximo; y si hay aumento, es aceptable que se conceda un poco más a los gastos para el próximo ejercicio, sobre la base del último cumplido. Pero este aumento de los gastos debe ser muy moderado en previsión de que las entradas fallen, y porque es raro que queden sobrantes de los egresos la tendencia de los gobiernos es de agotar los créditos y consumir todas las sumas autorizadas.

Así, si en 1910 las entradas han sido de 100 millones y en los años precedentes se ha visto un aumento constante y más o menos regular de un 10 %, se podrán estimar las entradas de 1912 en 120 millones; y si los gastos fueron en 1910 de 98 millones, se podrán destinar 115 para 1912.

No conviene preparar grandes superávit, pues esto, que parece muy bueno idealmente, en la práctica no lo es tanto, porque los grandes excedentes despiertan la voracidad de los poderes públicos y suscitan los gastos inconsiderados e imprudentes.

123. El Ministerio de Hacienda, como hemos dicho antes, es el encargado de la formación y de la presentación de los presupuestos a las Cámaras.

Para formarlos pide a los demás Ministerios que presenten su lista de gastos, y las presentan después de recoger las informaciones e indicaciones de todos los agentes del Ejecutivo y de las distintas ramas de servicios de su jurisdicción; y el de Hacienda los reúne todos, y forma un solo cuerpo, haciendo previamente las modificaciones necesarias a fin de equilibrar los gastos con las entradas.

El presupuesto de entradas es de la competencia exclusiva del Ministerio de Hacienda.

Si hay perfecta relación entre las entradas y los gastos, se dice que el presupuesto está *equilibrado*: es el perfecto y el único racional.

Si las entradas exceden de las salidas, el excedente es lo que se denomina *superávit*. El Ministro de Hacienda debe señalarlo a las Cámaras y exponer la causa por qué se ha producido, y debe indicar la inversión que el Gobierno proponga darle según las necesidades financieras y según la prudencia aconseje.

Si las salidas exceden de las entradas, se produce el *déficit*: igualmente, debe indicarlo el Ministro y explicar sus causas, y debe asímismo exponer los arbitrios más propios para cubrir la diferencia. El mejor arbitrio es economizar en los nuevos presupuestos todo lo necesario para saldar el déficit; pero si éste ha sobrevenido por gastos extraordinarios no queda otra solución que tocar recursos también extraordinarios, como recargo de impuestos existentes, medio lento pero poco costoso porque no aumenta los gastos de recaudación, esta-

blecimiento de nuevos impuestos, que es el recurso menos aconsejable, por costoso y por odioso para la masa de los contribuyentes, venta de algún bien fiscal de menor utilidad para el Fisco o la contratación de un empréstito a corto o largo plazo, según la importancia del déficit.

Estos saldos son los que suelen pasar de un presupuesto a otro y forman lo que se llama *deuda flotante.*

124. Terminamos este capítulo con algunas informaciones acerca de la estructura material de los presupuestos en Gran Bretaña, Francia, Italia y Estados Unidos, a título de ejemplo, por ser los que más se distinguen por rasgos especiales.

En Inglaterra el presupuesto, como hemos dicho, se presenta en un solo cuerpo, pero no hay conjunto sino cuatro series de avaluaciones (*estimates*): la marina, el ejército, los servicios civiles y los ingresos. Todavía, estos cuatro presupuestos parciales no comprenden la totalidad de las entradas y los gastos, pues, como hemos visto, hay una porción separada que no se vota en las Cámaras: la de las entradas y gastos del fondo consolidado. El presupuesto de los servicios civiles se ordena en la forma que indicaremos más adelante.

En Francia el presupuesto general se divide en cinco partes: 1.ª el servicio de la deuda pública; 2.ª los gastos de los poderes públicos, a saber, Presidente de la República, Senado y Cámara de Diputados; 3.ª los servicios generales de los Ministerios, no comprendidos en ninguna de las otras cuatro partes; 4.ª los gastos de recaudación, régimen y explotación de los impuestos; y 5.ª los reembolsos, restituciones, disminuciones y primas.

El presupuesto italiano, juzgado, por su técnica, como uno de los mejores de Europa, se divide en cuatro grandes categorías: 1.ª entradas y gastos efectivos, ordinarios y extraordinarios; 2.ª movimiento de capitales, por efecto de aumento de deudas y enajenación de bienes patrimoniales, o bien a causa de extinción de deudas y de aumento de obligaciones; 3.ª construcción de vías férreas, categoría especial, en que

la renta de títulos del Estado y la construcción de ferrocarriles equilibran el monto de la deuda; y 4.ª partidas de traspaso (*virements*) o de orden, que sólo tienen un valor figurativo, como es el percibir el Estado un impuesto municipal de una ciudad y dar en cambio una subvención anual a la Municipalidad respectiva; la suma figura en el activo y en el pasivo.

En los Estados Unidos no hay presupuesto de conjunto; no hay sino una serie de *bills* o proyectos de ley preparados en el seno de las comisiones permanentes y cuya reunión reemplaza al presupuesto; estos *bills* no son preparados por el Ministro de Hacienda sino por muchas comisiones: de las cuarenta y tres de la Cámara de Diputados, no son menos de trece las que alguna ingerencia tienen en los asuntos financieros. Los gastos suelen agruparse en la siguiente forma: servicios civiles, departamento de guerra, de marina, servicio indio, pensiones, servicio de la deuda pública y correos.

Los servicios civiles se distribuyen por ministerios, los ministerios en secciones (que en Chile se llaman *partidas*), que se refieren a las grandes ramas de servicio, las partidas en ítem; la *glosa* o redacción de cada ítem debe decir en pocas palabras el fin a que se destina el gasto; los capítulos consultan los gastos fijos, como son los sueldos, y los variables; y en cada ministerio hay secciones para los gastos ordinarios y otras para los extraordinarios.

En la parte de esta obra que dedicamos a la exposición y examen de la hacienda pública de Chile daremos explicaciones sobre los presupuestos chilenos.

CAPITULO XVI.

DISCUSIÓN Y VOTO DE LOS PRESUPUESTOS EN LAS CÁMARAS.

125. El examen del presupuesto por comisiones parlamentarias.—126. ¿Deben votarse anualmente todos los gastos y discutirse todos?—127. ¿Se deben votar anualmente todos los impuestos?—128. Cómo se debe votar el presupuesto.—129. La facultad parlamentaria para pedir aumento de gastos.—130. El ejercicio provisional de los presupuestos.—131. Las partidas para imprevistos y los traspasos de cuentas.—132. Los créditos suplementarios.—133. El rechazo de los presupuestos por las Cámaras.

125. Preparado el proyecto de presupuestos por el Ministerio de Hacienda, es presentado a las Cámaras para que éstas lo discutan y voten. Los procedimientos de la discusión y el voto varían mucho de un país a otro, y como se trata de una cuestión de tanta importancia, tan fundamental de todo régimen constitucional, creemos necesario entrar en algunos detalles acerca de los diversos procedimientos.

En general, las Cámaras no entran nunca directamente a discutir y votar los presupuestos, sino que para evitar largas discusiones hacen que el presupuesto sea estudiado previamente por una o más comisiones, que ahorren trabajo.

§1. *En Inglaterra.*—Tan luego como se presenta el proyecto a la Cámara de los Comunes (y por ésta debe empezar allí siempre la discusión), los diputados que se sienten preparados para las cuestiones financieras forman espontáneamente una comisión para estudiar los presupuestos; en esta comisión no hay límites en el número de miembros ni designación de personas, sino que entran todos los diputados que quieren y por esto se le llama «Comisión de toda la Cámara» (*committee of the whole House*).

Cuando debe comenzar la discusión del presupuesto, se presenta y se vota un proyecto de acuerdo para que el Presidente (*speaker*) «deje su asiento»; se retira el Presidente, queda la Cámara en comité y comienza por elegir un Presidente *ad hoc* (*chairman*), con lo cual se entra a discutir el proyecto.

La discusión se hace familiarmente, en comisión abierta, sin ninguna solemnidad, y el *chairman* no tiene otra función que la de poner un poco de orden en los debates. Aunque todos los comunes tienen derecho de asistir y tomar parte en la discusión, de hecho sólo asisten los que tienen alguna preparación especial en materia de hacienda, y por esto no hay discusiones inútiles y se va recta y rápidamente al fin. En esta forma se examina y discute todo el proyecto de presupuesto, y para subministrar datos y explicaciones hay dos comisiones especiales, compuestas de miembros de la Cámara: la de gastos (*committee of supply*) y la de ingresos (*committee of ways and means*).

Discutido el proyecto en la forma más libre y amplia en la comisión, el presidente de ésta prepara una relación verbal en que resume las discusiones y expone el resultado de ellas, y hace esta relación al abrirse la sesión solemne de la Cámara. Con este sistema, no hay necesidad de discutir el proyecto en la Cámara, ya todo va preparado, dilucidado y listo, y los presupuestos quedan despachados en una sesión muy corta.

El sistema tiene indiscutibles ventajas, pero en mucha parte derivan de caracteres de raza: hace unos quince años se quiso ensayar el sistema en Italia y no dió resultados, y fué necesario volver al sistema francés de las comisiones cerradas, que es el más extendido de todos.

§ II. *En Estados Unidos.*—Ya hemos dicho algo acerca del sistema norteamericano; agregaremos algunos otros datos.

El Congreso de Washington tiene dos comisiones permanentes—por todo el período legislativo—para las cuestiones

presupuestarias, ambas *cerradas* (esto es, que asisten a ellas solamente los miembros que las componen): una para las entradas y otra para los gastos. Estas comisiones son designadas por el Parlamento: 26 miembros por el Senado y 43 por la Cámara, y los designa el presidente. Estas comisiones se entienden directamente con los jefes de oficina, estudian todas las cuestiones financieras que se les proponen e informan sobre todo lo referente a los presupuestos, y en realidad los elaboran ellas mismas. La discusión de los presupuestos no puede durar, según la ley, más de treinta días.

§ III. *En Francia.* Es éste el país clásico de las comisiones cerradas y del oficialismo.

El Senado y la Cámara estudian todas las cuestiones por medio de juntas o comisiones (*bureaux*), de las cuales hay varias en cada Cámara y son de funciones permanentes. Cada una de estas comisiones designa uno o dos de sus miembros y todos los así designados forman la *comisión de presupuestos*, comisión cerrada como las que le dan origen y que, como éstas, es siempre una emanación de la mayoría parlamentaria, y de la cual se excluye sistemáticamente a los miembros de la minoría. Esta comisión estudia el proyecto de presupuestos y presenta una relación (*rapport*) para cada Ministerio y otra general sobre las entradas y los gastos. En seguida la Cámara entra a discutir y a votar los presupuestos.

§ IV. *En Italia.* Al constituirse una legislatura, la Cámara elige de su seno una comisión permanente de 36 miembros, que forma la junta de presupuestos. Esta comisión elige dos vice-presidentes (preside el de la Cámara) y tres secretarios y se divide en cinco subcomisiones: 1.ª Hacienda y Tesoro, 2.ª Negocios interiores y exteriores, 3.ª Guerra y Marina, 4.ª Obras públicas, agricultura, industria y comercio, y correos y telégrafos; y 5.ª Gracia y Justicia e Instrucción Pública. Cada subcomisión estudia el presupuesto en la sección respectiva y su presidente presenta a la Cámara la relación consiguiente, que debe haber sido aprobada previa-

mente por la subcomisión. Todas estas relaciones se distribuyen impresas entre los miembros de la Cámara.

§ V. *En Prusia.* El *Landtag* o Cámara designa una comisión de 14 a 35 miembros, para que estudie el presupuesto, pero esta designación no es obligada por la ley sino facultativa; puede omitirse y reemplazarse por una comisión de menor importancia, y a ella se le entrega, no el presupuesto entero, sino las partes que, según opinión de la Cámara, requieren un estudio particularmente minucioso. A las sesiones de la comisión asisten los delegados de los Ministerios, y a veces los ministros mismos, para dar explicaciones sobre los gastos propuestos y para defender las proposiciones del gobierno. Terminado el estudio, la comisión designa relatores (*rapporteurs*), uno o varios, que presentan en la Cámara un informe oral sobre las proposiciones; si el asunto es demucha importancia, el informe o relación se presenta por escrito.

Casi igual sistema se aplica en la Cámara del Imperio Alemán (*Reichstag*).

§ VI. *En Austria.* El sistema del Austria tiene un rasgo característico muy interesante.

Parece haberse querido allí resolver este doble problema: examinar a fondo el presupuesto y a la vez ganar tiempo, asegurar la discusión rápida y al mismo tiempo dejar entrada libre. Se han conciliado estos extremos en forma muy satisfactoria. La Cámara designa de su seno una comisión de 36 miembros y esta comisión estudia el proyecto de presupuestos en sesiones públicas y a ellas pueden asistir todos los miembros de la Cámara pero no tomar parte en la discusión. Así se consiguen todos aquellos resultados, y se evita que la comisión, por el sigilo, tome la misteriosa importancia que se da la de la Cámara francesa. En lo demás el sistema es análogo al de Francia.

126. Son cuestiones sobre las cuales se ha discutido mucho desde hace muchos años la de si se deben votar anualmente todos los gastos, y la de si deben discutirse éstos.

Una y otra han sido resueltas diversamente en los países europeos. En Alemania, por ejemplo, los gastos militares solamente se votan cada siete años y forman lo que se llama el *septenario militar*; la lista civil de los soberanos no se vota sino al comenzar un reinado y se fija para toda la duración de este mismo reinado; en algunos estados alemanes se preparan y aprueban los presupuestos cada dos años; el reino de Baviera tenía hasta hace poco presupuestos quinquenales. Pero en general el presupuesto debe ser anual, por las razones que hemos anotado al hablar de la preparación y formación de los presupuestos (117 y 118); y reservar dentro de los presupuestos aquellos gastos, como la lista civil, en que no sea necesario el voto anual, por su misma naturaleza y destino y hasta por cortesía hacia el jefe del Estado.

El mismo criterio domina para otros gastos con respecto a la discusión. No tiene objeto discutir aquéllos que no pueden ser aumentados ni disminuidos, como son los que constituyen el fondo consolidado de Inglaterra: a muchos de ellos está ligada la fe pública, como es, por ejemplo, el servicio de la deuda, y no es conveniente que queden sujetos a los vaivenes de la política, de las mayorías, de los caprichos y pasiones, sobre todo en caso de conflictos entre el Ejecutivo y el Parlamento. Pero por otra parte, no es posible recortar las atribuciones legislativas, y como los representantes de la nación deben tener plena facultad para conceder o negar subsidios y para aprobar o rechazar gastos, se conciliarían estas dos tendencias con una solución por el estilo de la que propone Leroy Beaulieu (1): «establecer en la Constitución que los créditos para la deuda pública, el ejército, la armada, la magistratura no puedan ser reducidos sino con el concurso de las dos Cámaras.»

127. Anóloga a la precedente es esta otra cuestión: ¿se deben votar anualmente todos los impuestos? En Francia se

(1) Science des Finances, vol. II, pág. 75, edición citada.

sigue un sistema semejante al nuestro, y por esto preferimos exponer la cuestión y ese sistema con las propias palabras de Leroy Beaulieu (2), que después de plantear esa misma pregunta, agrega:

«Eso sería exponerse a discusiones muy largas y muy ociosas sobre los méritos comparativos de las contribuciones. El mejor sistema en esta materia nos parece ser el sistema francés: los impuestos no son votados ni por un año ni a perpetuidad; pero la percepción no puede continuar sino con la condición de que ellos estén comprendidos en la nomenclatura anexa al presupuesto y sobre la cual no se emiten votos de detalle; no es menester, en efecto, con ocasión de los presupuestos, ponerlo todo en discusión año a año. Si las circunstancias autorizan una diminución de impuestos o requieren un aumento; o bien, si se juzga útil reemplazar un impuesto antiguo por uno nuevo, el gobierno o los diputados, usando de su derecho de iniciativa, presentan a la Cámara una proposición con tal objeto; pero nada sería más absurdo que suscitar cada año grandes debates sobre cada una de las contribuciones establecidas; y esto es lo que no dejaría de producirse si cada uno de los impuestos existentes fuera objeto de un voto especial para cada ejercicio.»

128. Otra cuestión de considerable importancia práctica es la de determinar cómo se debe votar el presupuesto: en globo, por ministerios, por partidas o por ítem (3).

En globo no puede ser, porque las Cámaras no se darían cuenta de lo que votaban, y se dejaría al gobierno excesiva amplitud que predispondría al abuso, al derroche, al desorden administrativo y financiero. Por ministerios tampoco puede ser, por la misma razón: cada ministerio engloba una cantidad enorme y gran diversidad de gastos.

---

(2) Science des Finances, vol. II, pág. 75, edición citada.

(3) El presupuesto francés se divide en Ministerios; cada Ministerio en *secciones*, que no tienen equivalente en el nuestro; las *secciones*, en *capítulos*, que equivalen a nuestras *partidas;* y las partidas, en *artículos*, que son nuestros *ítem*.

Queda la cuestión limitada a las partidas y los ítem, pero en realidad se reduce a saber lo que es una partida, a determinar qué cantidad y diversidad de gastos abarca porque de esto depende la solución del asunto: si la partida comprende nada más que una sola naturaleza de servicios, es demasiado restrictiva; si agrupa muchos de diversa índole, peca por el extremo contrario. En Francia una partida o capítulo «contiene, según el precepto legislativo, servicios correlativos o de la misma naturaleza».

La regla general es que la mucha amplitud se presta a los abusos del Ejecutivo y a los desórdenes administrativos y financieros; y la desmenuzación, por la inversa, deja al gobierno estrecho e incómodo, daña a la iniciativa e incita a los gobiernos a engañar a las Cámaras.

A veces el voto por ítem se usa como una arma política, para demorar el despacho de los presupuesto mientras cede el gobierno en algún empeño o en algún conflicto. Por fin, la votación puede ser *nominal*, esto es dejándose constancia del voto de cada uno de los sufragantes, para obligar a éstos a votar con mayor meditación y discernimiento.

129. Una de las cuestiones de mayor trascendencia entre las que se refieren a la discusión y voto de los presupuestos es la de la facultad de las Cámaras para pedir aumentos de gastos propuestos o la agregación de otros nuevos. Los resultados de esta facultad, en los países en que las Cámaras la tienen, son visibles: los presupuestos salen de ellas mucho más recargados que cuando los presentó el Ejecutivo, y de ahí proceden el desequilibrio, los déficit y el desorden financiero. Y por esta causa se discute si deben o no deben tener tal facultad las Cámaras.

Para resolver la cuestión, hay que remontarse a las causas de los presupuestos. Si éstos no son, esencialmente, sino la lista de los subsidios que el Ejecutivo solicita del país por medio de las Cámaras y el detalle de la aplicación de estos subsidios como justificación de aquel pedido, el deber de las

Cámaras es examinar la minuta de gastos para ver si están justificados o nó y aprobarlos o rechazarlos, y en consecuencia conceder todos los subsidios, o parte de ellos o negarlos. Mas si las Cámaras entran a aumentar los gastos, con ello conceden *ultra petita*, dan más de lo que se les pide, más de lo necesario.

Las Cámaras son las moderadoras de los gastos del gobierno, defienden a la nación contra los derroches y contra las absorciones del Ejecutivo, y cumplirían muy mal sus funciones si, en vez de moderar los impuestos y los gastos, los acrecieran y exageraran.

Se dirá que las Cámaras representan a la nación y piden para satisfacer las necesidades de los representados: si son necesidades cuya satisfacción sea de la competencia de los poderes públicos, para realizarla dentro de lo posible el Ejecutivo tiene agentes que lo informan y así pide lo necesario; si la satisfacción no es de la competencia de los poderes públicos, ni al Ejecutivo ni al Parlamento les toca mezclarse en ello. Pero como puede haber necesidades públicas efectivas, lícitas, que han sido mal satisfechas o desatendidas por el Ejecutivo, a los representantes les queda el recurso de pedir el gasto por medio de un proyecto de ley por separado del de los presupuestos.

A posteriori, también se debe rechazar tal facultad, por los daños que produce y porque se hace ilusoria la responsabilidad del Ejecutivo en los presupuestos, pues no puede ser responsable de gastos que él no ha propuesto sino que se le han impuesto.

El Parlamento inglés, a pesar de aquella su facultad omnipotente pues sólo se limita en que no puede convertir una mujer en hombre ni en hombre una mujer, no tiene, sin embargo, la de proponer gastos, sino que se limita a aprobar o rechazar los que le propone la corona: la discusión de los presupuestos no tiene allí otro objeto que ése, aprobar o rechazar, y si en ella se habla de nuevos gastos no son sino indicaciones para los presupuestos posteriores.

Hay tendencia a suprimir o por lo menos a contener dentro de límites razonables la facultad de las Cámaras para proponer gastos, como lo atestigua una ley reciente en nuestro país y de que hablaremos más tarde. Pero tampoco es aceptable la supresión absoluta, pues al fin la Cámara es el país: se concilian estos extremos en la forma que queda esbozada más arriba: la de que todo nuevo gasto sea propuesto y tramitado como proyecto de ley por separado.

130. Suele ocurrir, con frecuencia, que la Cámara retarde o demore la discusión de los presupuestos hasta un mes o dos después de haber comenzado el ejercicio financiero a que se aplican. Este atraso origina no pocas dificultades administrativas, pues no estando aprobados los presupuestos, no se puede hacer ningún pago y en consecuencia los empleados públicos no pueden recibir sus sueldos.

En los países europeos se remedia este mal facultando el Congreso al Ejecutivo para hacer los gastos mientras se aprueban los presupuestos, por un mes, dos, tres o más: ésta es la que se denomina concesión de *duodécimos provisionales*. ¿De cuál presupuesto: del que se discute o del último en vigencia? De aquél, sería una ilegalidad; sin embargo es el que se aplica porque se le supone aprobado en la parte concedida.

Raro es el país de Europa que no toca este arbitrio, con mayor o menor orden. Pero es un mal hábito, porque con tal sistema las Cámaras nunca se empeñan en despachar oportunamente los presupuestos, pues tienen a la mano la concesión de los duodécimos provisionales, y porque los presupuestos se discuten a última hora y de prisa.

En los países en que no existe ese recurso, la administración se hace a medias durante los meses de atraso, y todo el personal administrativo se resigna a no recibir su sueldo oportunamente y a vivir entre tanto del ahorro o del crédito, y es esto lo que ocurre en nuestro país.

131. Aun en los países mejor administrados, por la dificultad y casi imposibilidad de calcular exactamente las

entradas y los gastos ocurre con suma frecuencia que los fondos señalados para un objeto determinado se agotan durante el ejercicio financiero, porque los gastos resultaron mucho mayores de lo que se había pensado. A la dificultad del cómputo previo, se agrega el hecho de que causas extraordinarias motivan ese mayor gasto, o que las Cámaras los aumentan inconsideradamente más de lo que permiten los recursos disponibles. En estos casos el Estado o queda debiendo cierta suma de dinero o se resuelve a suspender el servicio, lo que generalmente no es posible.

Hay tres recursos para corregir estos defectos: el uno es el de las asignaciones para imprevistos, el segundo es el de los transpasos y el tercero el de los suplementos o créditos suplementarios.

Las asignaciones para imprevistos consisten en que en el presupuesto de cada ramo del servicio público se señala un ítem o artículo que no tiene destinación especial sino que se dedica a cubrir los gastos que no ha sido posible prever, y de ese ítem echa mano el Ejecutivo para cubrir las diferencias que se produzcan en otros ítem referentes al mismo servicio. El recurso es de suma utilidad y evita al gobierno el estar presentándose a las Cámaras en demanda de subsidios suplementarios, a veces por sumas de poca importancia; pero debe contenerse dentro de ciertos límites, pues si tales asignaciones consultan grandes sumas de dinero, se abre la puerta para los derroches, los abusos y las inversiones irregulares e ilegales, y no es raro que el Ejecutivo deje para gastos imprevistos los que en buena justicia serían dignos de toda censura; además los imprevistos estimulan la imprevisión y el desorden.

El transpaso (*virement*) consiste en pasar de un ítem bien dotado o que consulta fondos de exceso una parte de la suma a otro ítem cuya asignación es insuficiente.

Tanto el medio de los imprevistos como el de los transpasos son censurables porque pecan contra la especialidad de los

gastos. La especialidad es una de las condiciones necesarias para que haya orden en la hacienda y para asegurar la responsabilidad del Ejecutivo. Pero si éste puede recurrir ampliamente a los fondos para imprevistos o si tiene omnímoda facultad de pasar dinero de una cuenta a otra, la especialidad desaparece, y por consiguiente desaparecen también la responsabilidad y el orden.

132. Cuando se trata de cantidades de mayor importancia que no quepan dentro de las asignaciones para imprevistos ni se pueden obtener por medio de un transpaso, o cuando estas asignaciones se agotan, se toca el otro recurso, el de los suplementos o créditos suplementarios. Se entiende por tal el gasto que la Cámara autoriza después de despachados los presupuestos y para un ítem insuficiente de éstos.

Se comprende que a veces sea inevitable un crédito suplementario, porque hay muchas causales de error en la estimación previa de los gastos públicos; pero sea cual sea la causa que los origina, llevan consigo la obligación de restablecer el equilibrio de los presupuestos disminuyendo por otra parte la dotación de otro ítem en que se presume haya excedente. Es éste el único medio racional de proceder, pues si no se obra de esta manera, es inevitable el déficit al fin del ejercicio y tras del déficit vienen siempre los nuevos impuestos.

Justificado o no, el recurso de los suplementos es muy censurable porque importan una completa alteración de los presupuestos, hasta el punto de ser completamente diversos el que sale aprobado de las Cámaras después de la discusión anual y el que llega a fin de año con todos los cambios y aumentos que los suplementos han introducido.

Además, una vez abierto el camino, los gobiernos y los parlamentos avanzan por él más y más resuelta e imprudentemente, y hasta los países más serios y ordenados caen habitualmente en este mal sistema. En Francia, desde 1840 no ha habido un solo presupuesto sin el aumento de los créditos

suplementarios, que en 1855 llegaron a 826 millones de francos sobre un presupuesto inicial de 1,573 millones; en 1871 a 304.233,000 sobre 1,682.504,000; y en Inglaterra vienen subiendo incesantemente desde 1872-73 y en 1878-79 llegaron a 4.388,789 libras esterlinas sobre un total de 81.019,000 libras.

En nuestro país hay el mismo vicio y ha contribuído poderosamente a los déficit que han venido produciéndose desde 1909.

133. ¿Pueden las Cámaras rechazar los presupuestos? Indudablemente sí: plena facultad constitucional tienen para ello, pues el derecho de votar indica naturalmente el derecho de no votar o rechazar. Pero es ésta una arma que se esgrime rarísima vez por sus gravísimas consecuencias.

En efecto, rechazados los presupuestos, el Ejecutivo no puede cobrar los impuestos y en consecuencia carece de recursos para hacer los servicios públicos: el Ejército se dispersa, los buques de guerra quedan abandonados en los puertos, los empleados volverían a sus casas, se suspendería toda la administración y sobrevendría la anarquía, a menos de alzarse el gobierno con el mando e irse a la dictadura en las repúblicas, o al despotismo en las monarquías, lo que probablemente daría origen a la guerra civil.

Es, pues, un recurso propio tan sólo de circunstancias excepcionales y que no se toca en los países de mayor cultura. Se le usó una vez en Inglaterra en 1764, contra el Ministro Pitt; en Francia en 1877; ese mismo año en Australia; en 1891 en Chile; pero, según la expresión de un canciller de Inglaterra, Erskine May, ya es una arma que se amohosa en el arsenal de las leyes constitucionales.

Ya en algunos países se han tomado medidas para prevenir los males provinientes del rechazo de los presupuestos. Así, en Inglaterra, se ha formado el fondo consolidado; en Alemania existe lo que se llama el septenario militar; y en Prusia establece la Constitución que, si son rechazados los presupuestos, el gobierno sigue cobrando los impuestos como de ordinario.

CAPITULO XVII.

EJECUCIÓN Y VIGILANCIA DE LOS PRESUPUESTOS.

134. Carácter compulsivo o facultativo de la ley de presupuestos.—135. Modo de hacer los pagos.—136. Pagos pendientes de presupuestos pasados.—137. La vigilancia y examen de los gastos públicos.—138. La inspección legislativa.—139. La inspección administrativa.—140. La inspección judicial.—141. La vigilancia de los contribuyentes.—142. Los presupuestos municipales.

134. Cuando las Cámaras han aprobado los presupuestos y tienen éstos todas las sanciones y requisitos que la Constitución y las leyes exigen, los toma el Ejecutivo y los aplica desde el día inicial del año financiero para el cual rigen.

La ejecución comienza con una primera cuestión muy interesante: ¿es una verdadera ley la de presupuestos? ¿es obligatoria la ejecución en todas sus partes? Mucho se ha discutido sobre esta materia; pero los más de los tratadistas están de acuerdo en que no es una ley *esencial* sino meramente *formal*: no fija reglas de derecho sino que es de aplicación. Así con la ley de presupuestos no se pueden modificar otras leyes, como las que fijan sueldos para empleados públicos, ni aumentar ningún impuesto. De aquí se sigue que con ella no se pueden modificar los gastos fijos ni en general aquéllos que han sido señalados por leyes especiales.

Pero tratándose de los gastos autorizados solamente por la ley de presupuestos, se presenta la cuestión por otro aspecto. Si en una ley de presupuestos, por ejemplo, se asigna una subvención para una institución particular ¿puede el Ejecutivo

dejar de pagarla? ¿no constituye esa asignación inscrita en los presupuestos un derecho para la institución beneficiada y no podría ésta reclamar su pago?

Donde no hay reglamentos legales que resuelvan estas dificultades, el Ejecutivo suele resolver en su propio favor suprimiendo el gasto por razón de economía u otra; pero estas soluciones no son de justicia, pues con la asignación en los presupuestos, las instituciones beneficiadas—siguiendo el ejemplo propuesto—cuentan con ese auxilio y ordenan sus gastos sobre este punto de partida.

Considerando los presupuestos desde mayor altura, se ve que ellos son para el Ejecutivo un programa de trabajos, de administración y de aplicación de los caudales públicos y señalan el máximo de gastos que el Estado puede hacer, y de ninguna manera importan una obligación de gastarlo todo. Con respecto a los casos particulares, se deben examinar los antecedentes de cada uno para determinar la obligación que incumba al Estado.

135. Para poner en aplicación los presupuestos y hacer los gastos que ellos señalan, se dividen éstos en *fijos* y *variables*. Los fijos son generalmente señalados por leyes especiales; son los sueldos del personal de los diversos servicios públicos: el Ejecutivo los hace sin necesidad de otro requisito y las tesorerías fiscales o las oficinas de que el Estado se valga para sus pagos y cobros, pagan directamente al empleado respectivo sin necesidad de autorización especial. Los variables, aunque hayan sido autorizados por leyes especiales, deben ser decretados por el Ejecutivo y sólo en virtud de este decreto pueden los tesoreros hacer los pagos respectivos a los interesados. La razón de esta diferencia se halla en la necesidad de adoptar medidas que impidan los abusos y los derroches.

Cada ministro decreta los pagos propios de las oficinas de su dependencia; pero con el fin de establecer la unidad en la administración financiera, todos los decretos que importan gastos variables, ordinarios o extraordinarios, dictados por

cualquier otro ministerio, deben ser refrendados por el Ministerio de Hacienda. Este trámite, usado en la generalidad de los países, es tanto más necesario cuanto que este Ministerio tiene, a su cargo, como hemos hecho ver, la dirección y responsabilidad de la hacienda pública y dirige la contabilidad general.

Todo decreto de gasto expresa el nombre de la persona a la cual se hace el pago o del funcionario u oficina pública a la cual se autoriza para hacer el gasto, la cantidad del gasto, su causa y la partida e ítem de que se toman los fondos decretados.

Además, esos decretos de pago deben ser enviados, antes de ponerse en ejecución, a una oficina especial—que en Chile es la Dirección de Contabilidad—, que debe tomar nota del decreto, de la suma decretada y del ítem y partida a que se imputa el gasto. Este trámite tiene por fines el de contribuír al orden de la contabilidad, el de ver si hay fondos en el ítem contra el cual se gira y el de preparar la responsabilidad, de lo cual hablaremos más adelante.

Expirado el año financiero, no se pueden dictar decretos de pago con cargo a ese ejercicio sino con ciertas condiciones, que expondremos en seguida.

136. El año financiero comprende solamente el movimiento de entradas y gastos en el período de tiempo a que se refiere, y el haber establecido este sistema de los ejercicios ha sido uno de los grandes progresos de la hacienda pública. «La contabilidad por ejercicio—escribía Gaudin, el famoso Ministro de Hacienda de Napoleón—es la de un año completo en entrada y en gasto, en conformidad al presupuesto fijado para el mismo año. La fijación de un presupuesto sería una medida insignificante si no se debiera justificar su ejecución con cuentas que abracen los resultados de todas las operaciones a que ha dado lugar y si no debiera formar sino una mera exposición (*aperçu*) de las entradas y de los gastos que

habría de hacer el Tesoro, en el curso de doce meses, para los diversos años que en él se encontrarían confundidos».

Así se ha asegurado el orden y la claridad en la contabilidad; pero se presenta un problema práctico, inevitable. Es imposible que todos los gastos y pagos coincidan en su terminación con la del año financiero: hay otros que pasan más allá del ejercicio, cuentas que no se liquidan, acreedores que no cobran oportunamente, y otras operaciones que salen del límite del año. En todos los países la legislación deja un plazo más o menos largo para liquidar y cerrar la cuenta del año, pero como el sistema varía un tanto, vamos a exponer el de Francia, Inglaterra e Italia.

En Francia el ejercicio se cierra el 31 de Julio que sigue al año a que se aplica el presupuesto. Así el ejercicio de 1908 se cierra el 31 de Julio de 1909, y, pasado este término, todos los decretos y órdenes de pago no efectuados hasta ese día deben ser renovados y se imputan, no ya sobre los fondos del ejercicio de 1908, sino sobre los de los ejercicios corrientes, 1909, 1910, 1911 o 1912, y figuran con cargo a los fondos de estos ejercicios en una cuenta especial llamada *gastos de ejercicios cerrados*. Esta translación tiene su término el 31 de Diciembre del quinto año, contados los cinco desde el 1.º de Enero del ejercicio a que se refieren esas operaciones pendientes; así, un decreto de pago de 1908 no efectuado en tiempo normal puede cargarse a los presupuestos siguientes hasta el 31 de Diciembre de 1912, pasado el cual, salvo rarísimas excepciones, prescriben en favor del Estado; y en los casos de excepción se pagan en virtud de créditos o autorizaciones extraordinarias y en una cuenta que se titula «gastos de ejercicios *perimados*» (1).

En Inglaterra, según ya hemos expuesto, el año financiero corre del 1.º de Abril de un año al 31 de Marzo del siguiente. La cuenta del Tesoro, o cuenta del «Echiquier», se cierra

(1) *Perimado*, del francés «perimé», expresa la idea del presupuesto que ya ha quedado totalmente finiquitado.

rigurosamente el 31 de Marzo en la noche; pero después de esta fecha el saldo existente en la cuenta del pagador general (*Paymasier*) puede ser aplicada aún durante tres meses a expensas del año espirado, a condición de que los pagos hayan sido decretados con anterioridad al 1.º de Abril. Las que no alcancen a ser pagadas en este período complementario y las que no hayan sido decretadas antes del 1.º de Abril, se saldan con cargo al nuevo ejercicio.

Italia ha adoptado un sistema de término medio entre el francés y el inglés. La contabilidad hace funcionar, paralelamente al presupuesto en curso, una cuenta especial, llamada de *saldos activos y pasivos*, a la cual se trasladan las operaciones no saldadas hasta el fin del año. Leroy Beaulieu critica este sistema como confuso y enredado (2).

137. No basta una preparación atenta, prolija y bien disciplinada de los presupuestos, ni el estudio consciente y bien ordenado que de ellos hace el Poder Legislativo, para que haya orden completo en la hacienda pública: el gobierno puede excederse en los gastos, puede no aplicar los autorizados a los fines para que se autorizaron, pueden los agentes del Ejecutivo cometer errores, irregularidades y hasta fraudes en la recaudación de los ingresos o en los diversos pagos e inversiones, puede haber muchos dispendios inútiles y muchos robos en las compras de materiales que el Estado consume, y todos éstos y otros muchos análogos son males que debe evitar un buen sistema financiero.

Para evitarlos se requiere una continua y severa inspección y vigilancia sobre los manejos de los fondos fiscales, y este servicio debe organizarse de manera que no haya un solo gasto, por pequeño que sea, que no quede sometido a examen y perfectamente explicado y justificado, y ello interesa al Poder Legislativo, que autorizó los gastos, y a la población

(2) Science des Finances.—León Say, Dictionnaire d'Economie Politique, palabra «Budget».

entera del país, que es la que paga todas las contribuciones y quiere verlas bien administradas y bien invertidas; e interesa también al Ejecutivo, que quiere que sus agentes cumplan bien sus obligaciones y no incurran jamás en irregularidades de ningún género, perjudiciales siempre para el mismo Ejecutivo y para el país entero.

De ahí que la inspección y vigilancia sea triple en todos los países de buena organización de la hacienda pública: legislativa, administrativa y judicial. Cada uno de estos medios de inspección tiene su organización especial, fruto de largos años de experiencias, tanteos, reformas y observaciones. De cada uno daremos en seguida una exposición clara.

138. La inspección legislativa es la que ejercen las Cámaras y que se inicia con la discusión y voto de los presupuestos, con los cuales determinan todos los gastos que el Gobierno podrá hacer; y la autorización previa se completa con la rendición de cuentas, trabajo que se hace después de cerrado el ejercicio financiero.

Para que se vea con claridad en qué consiste y cómo se hace este trabajo, expondremos en seguida el sistema francés, al cual es muy análogo el nuestro y que no difiere esencialmente del de otros países europeos.

Clausurado el ejercicio el 31 de Julio siguiente al año del presupuesto que se trata de examinar, cada ministro hace la cuenta de todos los gastos de su departamento, dividiéndola en los mismos capítulos y con el mismo orden señalado en la ley de presupuestos, para que tenga completa claridad y para que sea fácil la comparación entre los datos de lo autorizado y los de lo gastado; la cuenta se hace por conjunto, en un cuadro que abarque todos los resultados del ejercicio, y por detalle, esto es, en estados que expliquen los detalles de cada ramo.

Cada ministro hace la cuenta de su departamento, y el de Hacienda la del suyo y, recogidas todas, el de Hacienda, tomando estos trabajos por base, hace la cuenta general de la

administración, dividiéndola en dos grandes ramas: la de gastos y la de ingresos. En la segunda presenta un cuadro de conjunto y otro de detalle, y en éste presenta estados de cada ramo de entradas, con explicación de los valores, materias y cantidades que han subministrado ingresos al Fisco.

Hecho este trabajo, el Ministro de Hacienda, en nombre del Gobierno, presenta a las Cámaras la cuenta general con los detalles indicados y la acompaña con la particular de cada ministerio para más completa exposición, y la hace seguir del proyecto de *ley de cuentas* o *de regulación*. Esta presentación debe hacerse al comenzar el período de las sesiones ordinarias que siguen a la clausura del ejercicio, o sea: el 31 de Diciembre espira el ejercicio, el 31 de Julio se clausura y en Enero se presentan las cuentas y la ley de las mismas, pero generalmente no se respeta el plazo.

La ley de cuentas se acompaña de un *presupuesto definitivo de gastos* y otro *de entradas*: en aquél se especifican el gasto autorizado, las modificaciones que se han producido en el curso del ejercicio y el resultado efectivo, además de otros datos; e igual especificación se hace para las entradas. La ley sanciona los gastos, anula las partidas o ítem no aplicados y fija el *superávit* o el *déficit*: en caso de superávit, determina su destinación, salvo que la haya por ley especial, como en Alemania, donde todo excedente debe destinarse a amortización de la deuda pública; y en caso de déficit, señala el modo de cubrirlo.

A esto se limita la inspección legislativa—amén de lo que cada senador o diputado pueda hacer observar en la respectiva Cámara, en las discusiones comunes—: no entra ni puede entrar en detalles, que le ocuparían excesivo tiempo, ni puede comprobar la veracidad de las cuentas a menos de ordenar una investigación parlamentaria especial. Y por estas causas la inspección legislativa no puede menos de ser deficiente y no basta para asegurar el orden y la perfecta rectitud en el manejo de los caudales públicos.

En Chile se denomina *cuenta de inversión* al conjunto de cuentas, cuadros y explicaciones que presenta el Gobierno a las Cámaras y la ley es la de aprobación de esta cuenta, todo lo cual veremos explicado en otra sección.

139. La inspección administrativa es de interés para el Ejecutivo, pues con ella vigila éste a sus agentes y sólo indirectamente sirve para que las Cámaras o la nación vigilen los actos del Ejecutivo.

Este servicio se hace bajo la dirección de una oficina central, que depende directamente del Ministerio de Hacienda y que suele tener el nombre de *Dirección general de Contabilidad*. Sus funciones son de tres órdenes. Por el primero, ella lleva los libros de la hacienda, y toma nota de todos los decretos que importen un gasto y los ordena por ministerios, con anotación de cantidades y personas, siguiendo la pauta de los presupuestos, a fin de poder ver en cualquier momento todo lo que se ha girado contra cada ítem y lo que queda disponible, y evitar por consiguiente los giros excesivos y la responsabilidad que por éstos incumba al ministerio que los decreta. De esta manera se observa día a día el movimiento general de los presupuestos.

Por el segundo orden de sus funciones, la Dirección de Contabilidad lleva nota de todos los decretos de pago dictados por las autoridades que dependen del Ejecutivo, para ver si han sido debidamente autorizados y para impedir los actos irregulares o abusos de esos agentes y poner en claro la responsabilidad que emana de tales actos.

Y por el tercero, la Dirección examina las operaciones de las tesorerías u oficinas encargadas de la recaudación de los impuestos y de hacer los pagos, sea de sueldos fijos, sea por decretos de gastos variables o extraordinarios; para ello las tesorerías y demás oficinas envían mensualmente a la Dirección todos los documentos que comprueban los diversos pagos y la recaudación de ingresos, y de esta manera sigue ella mes a mes las operaciones de las tesorerías y el movimiento de fondos en el país entero.

Este trabajo de inspección de las tesorerías y oficinas análogas no quedaría completo con el examen mensual de cuentas, y es necesario ver si los libros de cada una son bien llevados y si se han hecho los pagos y si existen en la caja los fondos: para alcanzar este resultado, la Dirección tiene a sus órdenes cierto número de inspectores que visitan periódicamente—sin períodos regulares y sin aviso previo—todas esas oficinas y examinan detalladamente el movimiento y las operaciones realizadas desde la última visita y la situación en que se encuentran.

Con todos estos medios, la Dirección, a la vez que evita o corta abusos, tiene en su mano y a la vista el movimiento de toda la hacienda, y se vale de estos mismos elementos para formar la cuenta general de la administración pública, de cuya publicación suele estar encargada.

Para que este medio de inspección sirva al Parlamento como elemento de vigilancia, en Francia la Dirección General de Contablidad unifica anualmente las cuentas de los ministros referentes al último ejercicio y las somete al examen de una comisión formada por miembros del Senado, de la Cámara de Diputados, del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas, y esta comisión dispone así de un medio de ver los actos de todas las autoridades u oficinas que tienen la facultad de decretar gastos.

Aunque más completa y minuciosa que la inspección legislativa, la administrativa es, en cierto modo, de orden privado, pertenece al mecanismo interno de la administración financiera y no es lo suficientemente pública e independiente para dar plena garantía de orden y corrección en el manejo de la hacienda. Para completar la inspección se creó, pues, el tercer género de inspección, la judicial.

140. La inspección judicial es también de inmediato interés para el Ejecutivo, porque ella examina y juzga los actos de las autoridades que decretan gastos y las operaciones de las oficinas encargadas de recaudar contribuciones y hacer pagos;

pero satisface, por otra parte, el derecho parlamentario, el derecho público a la fiscalización de los actos referentes a la administración de los caudales públicos, porque la efectúa un organismo extraño al Ejecutivo, con toda la independencia del poder judicial.

Ejerce estas funciones un *Tribunal de Cuentas*, de la misma naturaleza de las cortes de justicia, pero su acción se limita a las cuentas fiscales, y en algunos países se extiende a las municipales, como en Chile.

Todas las oficinas encargadas de manejo de fondos, como las tesorerías, envían mensualmente sus cuentas al Tribunal, apoyándolas con todos los documentos que las acrediten y expliquen; el tribunal examina las cuentas y sus comprobantes y pide de las oficinas públicas todos los datos necesarios para hacer más cabal el examen y juzgamiento; y dicta su sentencia: si las operaciones han sido bien ejecutadas y no hay reparo que hacer, la sentencia aprueba las cuentas y la oficina queda libre de cargos; si hay reparos, señala las sumas respectivas y las manda cargar a la cuenta de la oficina en examen, sea que se trate de fraudes, sea de errores o infracción de disposiciones dictadas por autoridad competente.

El Tribunal juzga en primera y última instancia, y no hay recurso contra sus fallos, salvo en el caso de que en éstos se haya violado alguna ley o no se hayan observado los trámites legales: el recurso se entabla ante el Consejo de Estado.

El Tribunal de Cuentas no tiene jurisdicción sobre los actos de las autoridades que decretan gastos, pues no es una corte de justicia administrativa sino sólo de cuentas. Pero sí puede expedir informes sobre cuestiones de hacienda, que aunque de ningún valor legal pueden servir de útiles indicaciones a los gobiernos.

Para exponer las funciones del Tribunal hemos tomado por modelo el de Francia, que es uno de los más perfectos: la organización chilena no difiere esencialmente de la francesa.

Con este Tribunal se completa la inspección de la administración financiera, pero el servicio dista de ser perfecto: Leroy Beaulieu señala los siguientes defectos: 1.º el Tribunal no tiene jurisdicción sobre las autoridades que decretan gastos; 2.º el Tribunal y las Cámaras no tienen entre sí relaciones bastante estrechas; 3.º escapa a la jurisdicción del Tribunal y a la vigilancia parlamentaria una buena parte de la fortuna pública, y es el material de guerra y marina, el que se usa en las oficinas públicas, el papel sellado, los sellos de correo, y otros bienes de no escasa importancia.

141. ¿Tiene algún medio el público de conocer la inversión y manejo de los caudales públicos? Aunque las Cámaras representan a la nación y constitucionalmente basta el que éstas puedan ejercer su vigilancia, directa o indirectamente, por los medios expuestos, es necesario que la masa de la nación pueda ver con claridad lo que se le pide en forma de contribuciones y la manera cómo éstas se invierten: a este fin se encamina la publicidad de los presupuestos, de la cuenta de inversión y de la cuenta general de la administración de la hacienda, y de todas las leyes y decretos del Gobierno.

Pero generalmente estas publicaciones no están al alcance del público, no sólo del público grueso, sino aún de las personas dotadas de alguna ilustración: los gobiernos suelen adoptar formas y vocabularios reservados para los técnicos, que no son comprensibles para la generalidad; y además es un hecho notorio que mientras más irregular es la administración financiera más huyen los gobiernos de la publicidad de sus actos y de mayor misterio o nebulosidad los rodean; y de este modo se instituyen en el mecanismo de las modernas democracias, organismos envueltos en reservas y penumbras, y a los cuales tienen acceso solamente los elementos que que andan al rededor del gobierno.

La seriedad de una administración puede medirse por la mayor o menor publicidad de los actos oficiales y se puede

decir, sin peligro de error, que es nación mal gobernada aquélla en que el gobierno no vive en una casa de vidrio.

142. Terminamos este capítulo y esta parte de la obra con algunas líneas acerca de los presupuestos municipales. En el capítulo XIII hemos dado algunas noticias sobre los gastos de las localidades y más adelante, al tratar del dominio del Estado, de los impuestos y de las tasas, expondremos cuáles son las fuentes de entradas de las municipalidades; por ahora sólo nos referiremos a los presupuestos.

La amplitud de los gastos de las municipalidades varía mucho de un país a otro, no sólo por la mayor o menor riqueza y población, sino especialmente por el número y amplitud de los servicios municipales: en los países de mayor autonomía municipal, como en Inglaterra, estos servicios son muy numerosos y extensos y por consiguiente son muy crecidos los gastos; en otros de menor independencia, como en Francia, donde la sujeción de las municipalidades con respecto al gobierno central forma contraste con la libertad municipal inglesa, el Estado acude con auxilios pecuniarios en favor de los municipios o toma sobre sí muchos servicios propios de éstos, y en consecuencia, reducidos estos servicios, imponen menores gastos. Entre estos dos extremos hay gran variedad de condiciones que impiden dar reglas y hacer comparaciones.

El régimen financiero de las municipalidades, por esas mismas causas, varía también, y mientras en unas se forman, votan y ejecutan los presupuestos con entera independencia, en otras están sometidos a la inspección del gobierno central. Así en Francia el Tribunal de Cuentas tiene entre sus funciones la de examinar, juzgar y fallar las cuentas municipales, y los inspectores de la Dirección General de Contabilidad visitan las tesorerías municipales y examinan sus operaciones.

En nuestro país, hubo primeramente semi-sujeción hasta que se dictó la ley de 22 de Diciembre de 1891, que dió amplísima autonomía a las municipalidades; pero más tarde se

modificó la ley para someter las tesorerías a la visita de los inspectores fiscales y sus cuentas al fallo del Tribunal.

Los presupuestos se discuten con algunos meses de anticipación, se publican y se aplican bajo la autoridad de los alcaldes y con la vigilancia de la Municipalidad, que es siempre mucho mayor y más minuciosa que la de los parlamentos con respecto del Ejecutivo. Los trámites, condiciones y detalles son propios de la organización de cada país.

TERCERA PARTE

TERCERA PARTE

TERCERA PARTE

TERCERA PARTE

DE LOS INGRESOS PUBLICOS

TITULO I.

De los bienes del Estado.

CAPITULO XVIII.

NOCIONES PRELIMINARES.

143. Razón de los ingresos públicos.—144. Evolución de los ngresos al través de los tiempos.—145. Clasificación: ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios.—146. Clasificación de los ingresos ordinarios: de derecho privado y de derecho público; clasificación de unos y otros.—147. Los monopolios y otras fuentes de recursos.—148. Ingresos de diversos caracteres.—149. Los ingresos extraordinarios.—150. Resumen de las clasificaciones.

143. En la parte precedente hemos procurado exponer con la mayor claridad y orden posible los principales consumos públicos, y ahora entramos a exponer y analizar los medios con que el Estado provee a esos consumos.

Estos medios varían un tanto de un país a otro, pero varían sólo en cuanto a la forma, mas en la subtancia nó, pues sólo hay tres fuentes de recursos de donde tomarlos y que son bienes del Estado, industrias o empresas del mismo o la fortuna de los individuos, y que examinaremos más adelante.

El derecho del Estado para usar de sus propios bienes o para recurrir a la fortuna privada a fin de hacer sus gastos es obvio y no ha menester larga demostración. Si el Estado está obligado a ejercer ciertas funciones y si éstas demandan sumas de dinero más o menos cuantiosas, esa obligación implica el derecho correlativo de exigir que se le den los elementos necesarios, el dinero suficiente, para cumplir sus obligaciones. No cabe, pues, discusión en la justicia de los ingresos públicos, considerados en conjunto, pero cabe discutir sobre la justicia de cada ingreso considerado individualmente y esto corresponde al análisis particular de cada ramo de ingresos.

144. Las fuentes de recursos del Estado no han sido las mismas en todos los tiempos. Desde los antiguos hasta los presentes es bien visible la evolución que se ha venido operando, evolución que no es primaria, sino que ha seguido de cerca a la modificación del concepto del Estado y al afianzamiento de los derechos individuales.

En la antigua organización, en los tiempos de los Persas, por ejemplo, el Estado se absorbía en la persona del Soberano, éste era el dueño de todos los bienes y a los súbditos les quedaba solamente el usufructo de los bienes que el Soberano les permitía gozar. En consecuencia, para las necesidades de la guerra, que era la principal ocupación del Estado, para las de la casa del Soberano y para las escasas de una administración pública muy defectuosa y embrionaria, el Soberano recurría a la explotación de las tierras, minas y otros bienes análogos, y completaba sus recursos con las prestaciones personales, medio que le permitía disponer de los individuos sin pago de salario o con pago de uno insignificante, y de la alimentación, así para la guerra como para otros servicios públicos.

Las costumbres y las leyes romanas modificaron considerablemente este sistema, pues consagraron la propiedad particular, y entonces el Estado recurrió a las fortunas

privadas en forma de tributos a fin de disponer de dinero para las necesidades públicas, pero siempre conservó el Estado fuentes propias de recursos de considerable importancia.

En la Edad Media se acentuó este sistema, pero por el feudalismo tomaron mayor cuerpo las llamadas *regalías*, o sean los tributos y facultades que el Soberano se arrogaba y tomaba de sus feudatarios y súbditos por el mero hecho de ser Soberano.

Según Jean Bodin, escritor del grupo de los economistas financieros de que hemos hablado al comenzar este libro y que vivió a mediados del siglo XVI, los ingresos del Estado procedían en aquellos tiempos de las siete fuentes que siguen: 1.ª de las tierras públicas; 2.ª de los despojos de los enemigos; 3.ª de los donativos de los amigos; 4.ª de los impuestos y tributos de los asociados; 5.ª de los rendimientos de los bienes que se descubren o se traen del exterior; 6.ª del comercio; 7.ª de los tributos de los súbditos.

Basta un ligero examen para ver los cambios que se han originado desde entonces hasta hoy. Subsisten como fuentes de ingresos las tierras públicas, los bienes que el Estado adquiere, el comercio y la fortuna particular; pero ya no son recursos para el erario los despojos del enemigo, salvo el caso de una indemnización de guerra en territorio o en dinero, ni los donativos de los amigos, ni los tributos de los aliados, excepto rarísimas excepciones.

Con la institución del Estado Moderno y con el régimen constitucional, el sistema de ingresos ha cambiado, y hoy el erario saca sus menores recursos de sus bienes propios y recibe los más cuantiosos del haber de los ciudadanos: los bienes del Estado han venido disminuyendo rápidamente y en algunas naciones apenas hay huella de ellos; y, a la inversa, han venido creciendo más y más las contribuciones de la propiedad particular, pues las Cámaras, representantes de la nación, que autorizan los gastos del Ejecutivo en una progresión incesante, como lo hemos hecho notar, deben autorizar también y auto-

rizan al Ejecutivo para recurrir en análoga progresión a los haberes de los particulares para cubrir aquellos gastos.

145. Para conocer mejor las fuentes de los ingresos del Estado moderno, hagamos una clasificación de ellos, que nos servirá también de programa para el estudio de esta rama de la Hacienda Pública. Adoptamos la clasificación de Flora por ser la más clara y metódica.

Los ingresos se dividen primeramente en *ordinarios* y *extraordinarios*. *Ordinarios* son aquéllos que llegan al erario regular y periódicamente en cada ejercicio financiero; considerados por su aspecto económico, provienen de las rentas de la riqueza social y se pagan regular y permanentemente al Estado, porque el Estado es una institución en cierto modo imperecedera, y duraderas, por lo tanto, sus funciones. *Extraordinarios* son los que llegan ocasionalmente y que o no vuelven a presentarse más tarde o se presentan sin período determinado; por su aspecto económico, son partes que el Estado toma del capital de la riqueza social, y esto explica el que sean accidentales, pues si se tomaran regular y periódicamente acabarían por cegar las fuentes de dicha riqueza.

El rendimiento de un ferrocarril fiscal, el producto de un impuesto sobre las tierras, la parte de utilidades que el Estado tenga en un banco son ingresos *ordinarios*; un empréstito, una emisión de papel moneda son ingresos *extraordinarios*.

146. Los ingresos ordinarios se dividen a su vez en *ingresos de derecho privado* e *ingresos de derecho público*.

Son *ingresos de derecho privado* los que el Estado obtiene de sus propios bienes o de los negocios o empresas que explota como particular. Así el Estado prusiano tiene bosques que explota y le producen considerable utilidad; tiene participación en las utilidades del Banco de Prusia; otros gobiernos poseen minas o fábricas de determinados artículos

o explotan ferrocarriles: todas estas rentas son ingresos de derecho privado, y se les suele llamar también *ingresos originales*.

Los *ingresos de derecho público* son aquéllos que el Estado obtiene de servicios que dirige y administra en cuanto Estado, sin fin de lucro y que son de tal naturaleza que es fácil apreciar en cuánto aprovecha de ellos cada ciudadano; o de servicios públicos que el Estado dirige y administra como función esencial suya y en que no se puede apreciar la cuota en que aprovechan a cada ciudadano. Esta clase suele llamarse de *ingresos derivados*, en contraposición a los precedentes, que son calificados de originales, como queda dicho.

Es clara la división de las dos clases de ingresos de derecho público. La una corresponde a servicios que no son función esencial del Estado y cuyo costo es *divisible* entre los ciudadanos que los usan: ejemplo de ellos es el servicio de *correos*, en que toda persona que se vale de él paga una cantidad determinada, cinco, diez o más centavos, que es el precio del servicio de transporte de la correspondencia. La otra corresponde a servicios no divisibles, como es el ejército, con respecto al cual no es posible determinar cuánta es la cuota que corresponde a cada habitante del país, y que por consiguiente se paga con el fondo común de los ingresos públicos. En la primera clase de estos ingresos, lo que el público paga se denomina *tasa* o *contribución especial*; en la segunda, *impuesto* o *contribución general*.

En consecuencia, pues, se pueden definir las *tasas* y los *impuestos* en la siguiente forma: «*Tasa* es la cuota del costo de producción de los servicios públicos divisibles que los particulares pagan al Estado, según el consumo que hagan de dichos servicios»; «*Impuesto* es la cuota del costo de producción de los servicios públicos indivisibles que el Estado toma coactivamente de la riqueza de todos los miembros de la nación».

En castellano no hay palabra propia para expresar el concepto de lo que llamamos «tasa»: esta palabra viene del francés «taxe», y equivale a «impuesto», y la adoptamos para tener una voz con qué designar siempre una misma cosa.

147. Con las anteriores clasificaciones queda en claro que las únicas fuentes de ingresos ordinarios del Estado son tres: el dominio, la tasa y el impuesto.

Pero hay otras clases de ingresos, de que suele hacerse un cuarto grupo, porque aparentemente no son análogas a ninguno de aquellos tres: son los monopolios del Estado, como el de la sal, las loterías y otros privilegios fiscales semejantes a las antiguas regalías. El monopolio de la sal, se dice, por ejemplo, no debe figurar entre las empresas incluídas en el dominio porque en éstas procede el Estado como un particular y en libre concurrencia, mientras que el monopolio aleja toda concurrencia extraña; ni puede figurar tampoco entre las tasas, porque en él busca el Estado un lucro y en los servicios de tasa sólo trata de obtener el costo de producción.

La distinción es especiosa y hoy no tiene razón de ser. En realidad en el monopolio lo que busca el Estado es un impuesto sobre un artículo, y monopoliza para asegurarse el ingreso de este impuesto, que es la parte de precio excedente del costo de producción del artículo. En las demás regalías y privilegios o hay una intención igual o han tomado la forma del dominio.

Entre los servicios de tasa hay algunos, como el de correos, que tiene también la forma de monopolio, pero ésta se ha adoptado con un fin especial, que explicaremos en el lugar que corresponde.

148. Estas clasificaciones no son ni pueden ser absolutas, pues hay algunos ingresos que participan de los caracteres de dos o más grupos, y otros que pueden pasar de un grupo a otro con una modificación meramente accidental.

Así, por ejemplo, una línea de ferrocarril pertenece exclusivamente al dominio fiscal sin carácter de empresa si el Estado lo usa exclusivamente para un servicio propio, como el de las fortalezas de una ciudad; se convierte en tasa si el Estado cobra con la mira de recoger únicamente los gastos de explotación; y pertenece al dominio industrial, si lo explota con mira de lucro.

Un museo de bellas artes pertenece al dominio público como destinado a la instrucción, a la difusión del gusto por dichas artes; pero si se cobra una suma de dinero por la entrada pasa a transformarse en tasa.

La clasificación se funda, pues, en los caracteres predominantes.

149. Los *ingresos extraordinarios*, como queda ya explicado, constituyen recursos excepcionales para el Estado y no puede fundarse sobre ellos el edificio financiero de un país. No son tampoco muy variados, pero pueden dar rápidamente al Estado una masa considerable de dinero en las ocasiones, también extraordinarias, en que se les necesita.

Los enumeramos en seguida por su orden progresivo de importancia:

El primero y más fácil es la venta de bienes del Estado, operación que puede realizarse en plazo relativamente corto, pero que no da mucho producto pues los bienes que se enajenan son, generalmente, aquéllos que no están destinados a un servicio inmediato y cuya importancia no es mucha.

En seguida vienen los impuestos extraordinarios y por plazo corto, como los que suelen aplicarse en caso de guerra: no dan mucho producto, suelen ser odiosos, la recaudación es lenta y con facilidad pasan a ser impuestos permanentes.

Sigue en orden de importancia el tesoro de guerra, como el que se acumula en el reino de Prusia, con el cual el gobierno tiene a la mano una suma de dinero para las primeras necesidades de una guerra, pero que no puede ser una cantidad muy crecida.

Mucho más importante que los anteriores es el curso forzoso, recurso útil y necesario en ciertos casos pero muy peligroso.

Y el principal de todos es el empréstito, que da grandes medios así para necesidades inmediatas como para obras de carácter permanente y de progreso general.

150. Terminamos estas clasificaciones con un resumen expositivo de los ingresos públicos, que tomamos del libro de Flora:

- Ingresos
  - Ordinarios
    - *Originales* o de de echo privado → Dominio fiscal.
    - *Derivados* o de derecho público → Tributos
      - Tasas.
      - Impuestos.
  - Extraordinarios.

CAPITULO XIX.

LOS BIENES DEL ESTADO.

I. DOMINIO TERRITORIAL.

151. Evolución del sistema financiero.—152. Clasificación y definiciones.—153. Diferencia esencial entre el dominio público y el dominio privado del Estado.—154. Diminución del dominio fiscal y aumento del público.—155. Clasificación de los bienes patrimoniales del Estado.—156. El dominio predial.—157. Inmuebles fiscales.—158. El dominio forestal.—159. Las aguas de regadío y las de fuerza motriz.—160. El derecho de caza y pesca.

151. Aunque ya hemos dado en el capítulo precedente algunas nociones acerca del origen de los bienes del Estado y sobre la evolución del sistema financiero en general, creemos útil agregar aquí algunas explicaciones.

Antes de que existieran los presupuestos, el Estado obtenía sus recursos de tres fuentes: 1.ª la de sus propios dominios, que había obtenido por conquistas, confiscaciones, donativos, legados, herencias u otros títulos; 2.ª los derechos regalistas o de soberanía, como las licencias para ejercer un comercio, el goce de rentas de obispados y señoríos vacantes, los derechos de aprovisionamiento o de primera venta y otros análogos; y 3.ª la de los réditos y servicios que le pagaban diversas categorías de súbditos y que provenían, principalmente, de la constitución feudal de la propiedad: para los nobles estos servicios feudales consistían en subsidios en la guerra, subministro de tropas y otros por el estilo; para los hombres entregados a labores bajas, consistían en servicios personales.

Andando los tiempos, los dominios de la corona fueron pasto de los favoritos y de los audaces y así el rey vino a poner la corona bajo la dependencia inmediata del pueblo, y sólo conservaba aquellos bienes destinados a algún fin especial; y los servicios feudales se redimieron poco a poco en dineros, que los feudatarios y demás súbditos entregaban a la corona en mayor o menor cantidad según la importancia de los servicios a que correspondían.

Esta fué en síntesis la evolución del sistema financiero, por la cual los bienes patrimoniales del Estado disminuyeron y se transformaron en dominio público y el sistema fué basándose progresivamente en los impuestos. Posteriormente el régimen constitucional afianzó más este sistema, como hemos dicho en el anterior capítulo.

Entremos ahora al análisis de los bienes del Estado.

152. Se llama *dominio nacional* el conjunto de los bienes públicos y particulares que forman el patrimonio de una nación.

El dominio nacional se divide en dos categorías: la una es la de los *bienes del Estado*, o sea el conjunto de aquéllos que el Estado posee y administra y que se dedican sea a servicios públicos, sea al goce directo de los ciudadanos; y la otra es la de los bienes *privados*, que constituyen la propiedad particular.

Los bienes del Estado se subdividen en otras dos ramas: el *dominio privado del Estado* y el *dominio público* o de la nación.

Constituyen el *dominio privado del Estado* todos aquellos bienes que el Estado posee como propios y que están destinados especialmente a algún servicio administrativo o a dar al Estado alguna renta o utilidad pecuniaria.

Constituyen el *dominio público* todos aquellos bienes que el Estado posee en nombre de la colectividad y cuyo uso y goce es libre para todos los habitantes de la nación sin necesidad de permiso de autoridad alguna.

En la legislación chilena todos los bienes del Estado se denominan *bienes nacionales*: los de patrimonio del Estado se llaman *bienes fiscales*, y los de libre uso para los ciudadanos *bienes nacionales de uso público*.

Son ejemplo de bienes patrimoniales del Estado o bienes fiscales un ferrocarril fiscal, el edificio de una intendencia, una fábrica del Fisco: éste los posee y el público tiene acceso a ellos sólo mediante pago u otras condiciones. Y de los segundos, esto es, de los del dominio público, las calles y las plazas de una ciudad, las playas del mar, el curso de los ríos, etc.

153. ¿Cuál es la diferencia esencial que hay entre los bienes del patrimonio del Estado y los del dominio público? Se han señalado dos, que expondremos sumariamente.

La primera es la de que los primeros son enajenables y los segundos nó. Pero esta diferencia no es esencial, pues los bienes de uso público no son enajenables sino en cuanto están destinados a un fin especial; mas si este fin desaparece, pueden ser vendidos: así el terreno de una calle que se cierra puede ser enajenado.

La segunda consiste en que los bienes fiscales son productivos y los públicos no lo son. Tampoco es esencial esta diferencia, pues no todos los bienes fiscales son productivos pecuniariamente, y los públicos no producen utilidad pecuniaria pero la producen en servicios, lo que es económicamente igual; y además algunos bienes públicos producen también utilidad pecunaria, como es el arriendo de un trozo de playa para la descarga de mercaderías.

Para conocer la diferencia esencial, Flora propone una nueva subclasificación de los bienes en *directos*, *complementarios* e *instrumentales*: *directos* son los que satisfacen inmediatamente una necesidad, como el pan con respecto al hambre; *complementarios* son los que no satisfacen directamente la necesidad sino en combinación con otros, como son el trigo y la sal respecto del pan; e *instrumentales* son los medios e

instrumentos adecuados para producir los bienes directos y complementarios, como los capitales con respecto a la producción de la riqueza. Entrando al campo de la Hacienda, un camino es un bien directo, una escuela es un bien complementario y un ferrocarril es un bien instrumental. Los bienes directos y complementarios son bienes de uso público, forman el dominio público; los instrumentales forman el dominio privado o fiscal.

Por nuestra parte propondríamos una diferencia práctica: bienes públicos son aquéllos que los habitantes pueden usar sin condiciones ni sujeción a autoridad inmediata—salvo las condiciones generales de orden y justicia—; y fiscales los que no están libres al acceso del público y los que éste usa con condiciones impuestas por autoridad competente.

154. Es un fenómeno común a todos los países la disminución constante del dominio fiscal y el aumento igualmente constante del dominio público, hasta el punto de que hay naciones, como Inglaterra, en que ya no tienen importancia financiera los bienes patrimoniales del Estado.

Dos órdenes de razones explican este fenómeno, las unas de importancia histórica y las otras de importancia inmediata.

Ya hemos explicado cómo desde la Edad Media la corona comenzó a perder sus bienes patrimoniales, que fueron pasto de los favoritos o que fueron cedidos paulatinamente por el Monarca a la Iglesia o a los grandes señores como recompensa de servicios, o fueron otorgados en concesiones o en donativos a los particulares.

A este primer hecho histórico se agregó posteriormente otro, el de las ventas, por ser innecesarios para el soberano muchos bienes patrimoniales. Durante la Edad Media y principios de la Moderna se erguían frente al Monarca grandes señores feudales, suficientemente poderosos para oponerse al Rey; y esta situación obligaba a los soberanos a asegurarse medios de independencia económica y política, y de ahí la necesidad de poseer grandes extensiones dominales que

dieran holgura y fuerza a la corona. Pero más tarde, abatido el feudalismo, y afianzada la autoridad del monarca en toda la extensión de su reino, ya los dominios fueron innecesarios y se iniciaron las ventas, ora para dar otras formas de recursos al Estado, ora para satisfacer necesidades públicas. Además, muchos de esos bienes patrimoniales se destinaron a satisfacer necesidades de ese género y se entregaron a algún servicio público, y de esta manera el dominio público se acrecentó a expensas del dominio de la corona.

Los progresos en la organización política y en la organización económica de los estados dieron mayor importancia al fenómeno y multiplicaron las ventas y las transformaciones. Esta influencia es *política* y *económica.*

Cuando el Ejecutivo posee y goza muchos dominios fiscales, se forma con ello elementos de vida propia y en consecuencia puede resistir al Parlamento; con esto, se destruye o menoscaba el régimen constitucional, pues se establece de hecho la independencia del Ejecutivo con respecto al Legislativo y se abre el camino a una ruinosa duplicidad de cabezas. De ahí entonces la venta de todos aquellos bienes que no estuvieran destinados a un fin especial. Esta ha sido la *causa política* de la disminución de los bienes patrimoniales del Estado y su transformación en bienes de uso público, o a lo menos en bienes fiscales destinados a un servicio público.

La *causa económica* ha sido el que los bienes son mucho más productivos en manos de los particulares que en poder del Estado, y era preferible entregarlos al fecundo trabajo individual y transformar su producto en un impuesto, que resultaba menor que el provecho que los particulares podían obtener de tales bienes.

Por otra parte el desarrollo de los servicios públicos y el nacimiento de otros nuevos han hecho aumentar más y más los bienes de uso público en sus distintas formas, caminos, canales, puertos, faros, playas, fortificaciones, escuelas, bibliotecas, monumentos y otras formas diversas; y con esto

se completa el fenómeno de la disminución de los bienes patrimoniales del Estado y el aumento del dominio público.

155. Los bienes patrimoniales del Estado son muy diversos pero se pueden agrupar en tres categorías con caracteres bien definidos, y son: el *dominio territorial*, el *dominio industrial* y el *dominio financiero*.

Pertenecen al dominio territorial el suelo y los bienes que adhieren al suelo, y podemos anotar, modificándola en parte, la siguiente enumeración de Flora:

1.º La tierra y los edificios, y otros inmuebles.

2.º Los bosques;

3.º Las aguas de regadío y las de fuerza matriz;

4.º Los derechos de caza y de pesca.

Pertenecen al dominio industrial las industrias y negocios que el Estado ejerce en las mismas condiciones que los particulares y con mira de lucro. Los distribuímos en cuatro grupos: *a*) las minas; *b*) las imprentas y las fábricas fiscales de diversos productos; *c*) las empresas de transportes, las vías férreas y los canales; *d*) las empresas comerciales que en algunos países posee el Estado, o sea el expendio o venta de los productos de los bienes, empresas y negocios fiscales.

Y pertenecen al *dominio financiero* el ejercicio de las operaciones bancarias por el Estado y la participación que el Estado tenga en bancos particulares o en otras obras o empresas de parecido carácter.

156. El dominio fiscal sobre tierras (campos, viñas, prados) es hoy de poca importancia, pues donde el Estado las posee en mayor extensión no las retiene con fin de lucro sino ocasionalmente y no las explota ni cede a los colonizadores; y donde las posee y goza con fin de lucro no son de gran extensión y además son muy pocos los Estados que poseen en esta forma esta clase de dominio.

En Estados Unidos y en todas las naciones de América, el Estado conserva aun grandes extensiones de territorrio, pero no las explota ni las posee con la mira de asegurarse un

provecho; sino que las cede a veces gratuitamente (colonización artificial) a los individuos o sociedades que quieren obtener tierras, poblarlas o cultivarlas, o las vende por módicas sumas de dinero, frecuentemente en subasta pública (colonización natural), o las da en arrendamiento por una suma que sólo representa los gastos de demarcación, cerramiento y apertura de caminos. No hay, pues, en este caso un verdadero dominio fiscal, sino una mera conservación de bienes que forman la reserva para lo futuro.

En Europa sólo hay tres naciones que poseen tierras laborables y que las explotan con fin de lucro: son el Austria, donde no dan gran provecho al Estado; Rusia, donde ocurre algo semejante; y la Alemania, especialmente el reino de Prusia, donde dan un rendimiento verdaderamente cuantioso. En este reino, las tierras de cultivo dieron en 1873 como producto bruto 35.531,000 francos, en 1880-81 dieron 37.044,000 y en 1896-97 dieron 34.004,518; de estos productos hay que descontar los gastos de explotación, que suben a ocho o diez millones de francos anuales.

En los demás países europeos el Estado se ha deshecho de esa clase de bienes, hasta el punto de que Inglaterra forma contraste con Prusia, por la insignificancia de sus rentas dominales, que en conjunto apenas pasan de 600 ó 700,000 libras esterlinas al año.

Suele discutirse en Alemania, y particularmente en Prusia, cuál es el sistema mejor para explotar las tierras fiscales, y aunque no faltan estadistas que aconsejan la explotación directa por el Estado, el más común sentir es el de que el Estado debe arrendar esas tierras, y para ello debe comenzar por dividirlas en porciones de mediana extensión, que se presten más fácilmente al cultivo intensivo. El Estado no es un buen agricultor, ni puede serlo, pues la agricultura es el trabajo que pide más amor a la tierra y más cuidados paternales, mientras que el Estado es rutinario, lento y poco prolijo y empeñoso en los detalles de la aplicación: es una gran máquina poco flexible para los movimientos pequeños.

Cuando se trata de viñas, la labor se complica más aún y se hace más difícil para el Estado; y fuera de Baviera, no se conoce otro caso de Estado viticultor.

Mejor es reemplazar la renta de las tierras por los impuestos, pues la experiencia demuestra que no por tener el Estado una fuente de entradas en sus tierras disminuye los ingresos, y porque esas tierras explotadas por particulares en cuanto propietarios seguramente producirían mucho más de lo que producen en manos del Estado.

157. Los Estados suelen poseer, generalmente en las ciudades, gran número de inmuebles que representan en conjunto centenares y hasta miles de millones. Así un censo de 1876 hacía ver que las propiedades del Estado en Francia sumaban 3,600.000,000 de francos (número redondo).

De estos inmuebles, unos están destinados a los servicios de orden administrativo, como son los cuarteles, los edificios y locales de las Cámaras, de las intendencias, de las cárceles; otros están destinados a los servicios que el Estado atiende y cuyo producto figura entre las tasas, como los edificios de los correos, del telégrafo y otros análogos; y otros, los menos, son propiedades de las cuales el Estado saca directamente un provecho pecuniario por arrendamiento.

¿Deben figurar estas tres clases de inmuebles entre los bienes patrimoniales del Estado? Indudablemente, pues las tres dan un provecho al Estado y ninguno de los bienes de esas clases está entregado al libre uso de los habitantes. En la tercera clase el provecho pecuniario es visible, puesto que el Estado obtiene una suma de dinero por el arrendamiento; y si en las otras dos clases no se ve el lucro inmediato, por cuanto el Estado no recibe directamente dinero, en cambio economiza el gasto de arrendamiento que tendría que hacer a no poseer tales inmuebles.

Los bienes de la tercera clase son de escasa importancia: los gobiernos se deshacen de ellos, por las razones que ya hemos expuesto, y no figuran por mucho en los presupuestos

de entradas fiscales: la atención del Ejecutivo se dispersa en la administración de tales propiedades, el rendimiento es escaso, y desde que no están destinadas a un servicio especial y por ser generalmente pequeñas y diseminadas en diversas ciudades no se ve la utilidad de que el Estado las conserve, y es más provechoso para la erario venderlas y dedicar el producto de la venta a amortización de la deuda pública.

158. De mucho mayor importancia que el dominio predial y que el de los inmuebles es el dominio forestal, si bien no es éste un hecho que se observe sino en pocas naciones.

Ya hemos visto la gran importancia de los bosques: son un factor valiosísimo para el clima, para la regularidad del régimen de las lluvias, para la productividad del suelo, para la conservación de las fuentes y de los cursos de agua, para impedir la invasión de las arenas. El Estado conserva los que están en su dominio por razón de utilidad pública, y hasta legisla para impedir las cortas y rozas de los bosques situados en propiedades particulares, y todavía en algunos países el Estado va más allá y dedica sumas anuales a la plantación y propagación de los arbolados.

En algunos países, como en Prusia, el Estado, al mismo tiempo que propende al bien general con la conservación de los bosques fiscales, los explota y obtiene de ellos una renta regular y cuantiosa, que figura con un buen por ciento en los presupuestos de entradas.

De entre las formas del dominio privado del Estado, el de los bosques es la que más se justifica, pues parece ser una función muy propia suya la de conservarlos, porque es en cierto modo imperecedero y representa y atiende los intereses de las generaciones futuras, mientras que los particulares son solicitados por el interés inmediato y no ven más allá de la generación que les sigue. Además, la explotación de los bosques es obra fácil, metódica y que se hace por reglas científicas y no es susceptible de grandes mejoras; y la recaudación del producto es muy sencilla y de poco dispendio.

Apuntamos en seguida algunos datos estadísticos, en números redondos, acerca de la extensión de los bosques en los principales países del mundo, en millones de kilómetros cuadrados (1):

Siberia	4.3	Austria-Hungría...	0.2
Canadá	3.0	Japón	0.2
Estados Unidos...	2.5	Alemania	0.1
Rusia	1.6	Suecia	0.1
Finlandia	0.2	Noruega	0.06

Según una estadística citada por Wagner (2), de 1862, en el territorio del Imperio había 12.880,000 hectáreas de bosques, de las cuales correspondían 4.431,000 a los Estados, 2.315,000 a las Municipalidades y el resto, 6.000,000, a particulares; en total el 20 % de la extensión del Imperio.

En Prusia los bosques han dado de producto bruto 54 millones 525,000 francos en 1873, 62.500,000 en 1880-81, 76 millones 500,000 en 1896-97; 109.345,000 en 1904, y con respecto a los últimos años, he aquí algunos otros datos (3):

Extensión de los bosques fiscales:

	Alemania	Prusia
Año 1900	hects. 4.430,090	hects. 2.630,890
A principios de 1913 ...	.....	2.706,007

Avaluación de los bosques de Prusia:

El producto líquido de 1912 capitalizado al 3 % da:

$$\frac{78.717,000}{0.03} = 2,623.900,000 \text{ Marcos}$$

(1) Jean Birot, obra citada.
(2) Leroy Beaulieu, Science des Finances.
(3) Debemos estos datos a la amabilidad del señor Gustavo Berckemeyer, Gerente del Banco de Chile y Alemania en Valparaíso, que tuvo la atención de pedirlos a su patria para este libro.

Gastos de explotación:

1908	Alemania	128.284,100	Marcos.
1908	Prusia	67.296,700	,,
1909	Alemania	142.731,600	,,
1909	Prusia	76.154,200	,,

Producto líquido:

1908	Alemania	131.378,800	Marcos.
1908	Prusia	56.932,100	,,
1909	Alemania	128.226,900	,,
1909	Prusia	51.459,700	,,
1912	Alemania	.....	
1912	Prusia	78.717,000	,,

Francia tiene mucho menos bosques: los del Estado cubren 957,490 hectáreas, y los de las comunas 2.050,000, o sea el 6 % de la superficie total de la nación, según una estadística oficial de 1872, y estaban avaluados entonces los fiscales en 1,261.870,764. El costo de explotación de éstos fué, en 1880, de 13.492,732 francos y el producto bruto 38.102,600; en 1887 dieron de producto bruto 26.783,362 y costó la explotación un 60 %; en 1897 dieron 28.394,000 y la explotación bajó al 50 %.

En Bélgica en 1880 los bosques del Estado, de las Municipalidades y de establecimientos públicos medían unas 180,000 hectáreas y los particulares 310,000.

En Inglaterra no llegan los fiscales a 25,000 hectáreas.

El economista y hacendista Roscher (4) daba en 1886 la siguiente estadística sobre la proporción de los bosques fiscales con respecto al territorio nacional y con respecto a la superficie total de bosques en los principales países:

---

(4) Roscher, System der Finanzwissenschaft, 1886.

	% del terreno de bosques	% del territorio
Prusia	30.3	7.09
Baviera	34.3	11.03
Sajonia	40.6	11.09
Wurtemberg	32.2	9.90
Bade	17.9	6.40
Alsacia-Lorena	33.6	10.20
Otros Estados alemanes.	49.1	11.70
Alemania n general	32.7	8.40
Austria	10.4	3. 1
Hungría	19.8	5.60
Francia	10.	1.83

159. Hemos enumerado entre los bienes patrimoniales del Estado las aguas de regadío y las de fuerza motriz, no porque estimemos que sean ellas patrimonio fiscal sino para tratar de la tendencia de muchos financistas alemanes e italianos que quieren que el Estado se adueñe de esos bienes para sacar de ellos un provecho pecuniario.

A nuestro juicio es más lógica la ley chilena, que, siguiendo a varias legislaciones europeas, ha establecido que son bienes nacionales de uso público todos los cursos de agua que corren por cauces naturales y los lagos navegables por buques de más de cien toneladas; pero el Estado, que representa a la colectividad y que es imperecedero, es el que señala reglas para el uso y goce de estos bienes a fin de que sean atendidos y respetados todos los derechos. En esta forma se consulta mejor el interés general, pues queda libre al ingenio y al esfuerzo de los individuos el aprovechamiento de los bienes naturales y al mismo tiempo se amparan los derechos individuales. Es verdad que con esta teoría el Estado renuncia a la posibilidad de sacar el provecho pecuniario que obtendría si otorgara concesiones de uso, regadío o de fuerza motriz cobrando un derecho de uso; pero creemos de justicia y de utilidad general que renuncie a ese provecho, porque al cobrar un tributo

limitaría en favor de los pudientes el goce de un don de la naturaleza, de consumo necesario, en cierto modo, y pondría un obstáculo al desarrollo de las industrias agrícolas y manufactureras que han menester del agua, ya para el riego, ya como fuerza. No es papel propio de Estado el convertir en oneroso lo que es un don gratuito de la naturaleza ni entorpecer el progreso por sólo un fin de lucro fiscal, ni está conforme con la razón de ser y fin de los impuestos el gravar con ellos el uso de los agentes naturales en vez de pedir subsidios para el Estado de los haberes de los particulares: no es el instrumento del trabajo lo que se debe gravar sino la riqueza que el trabajo crea.

Esta tendencia hacia la nacionalización de los cursos de agua, especialmente de la fuerza hidráulica, se manifiesta particularmente en Italia, en cuyo territorio, por los rápidos desniveles que originan los Alpes en el norte y los Apeninos a lo largo de la península, son muy abundantes las caídas de agua y muy correntosos los ríos: Nitti calcula que se podrían producir y utilizar unos seis millones de caballos de fuerza eléctrica, en lugar del millón que se utilizaba a la fecha de la publicación de su obra (1903). En Chile la situación es análoga y es posible, por tanto, que más tarde se presente esa misma tendencia, apoyada en la misma razón, y en la de las economías que el Estado realizaría usando esa fuerza motriz para sus ferrocarriles, en lugar de gastar grandes cantidades de hulla (cantidades que en Italia suman 150 a 250 millones de liras): presentada la cuestión por este aspecto, hay que reconocer que el Estado tiene derecho a usar de esa fuerza para sus industrias, pero debe hacerlo como simple particular y de ninguna manera es aceptable que monopolice toda la fuerza para expenderla después a los particulares.

160. Se clasifican también entre los bienes patrimoniales del Estado los derechos de caza y pesca.

Si se tratara de contribuciones que gravaran estas industrias, no deberían figurar en el dominio sino entre los impues-

tos. Se trata, pues, de los derechos que el Estado cobra en algunos países por la caza en bosques de propiedad fiscal y por la pesca en cursos de aguas fiscales.

Si el Estado posee bosques, es lógico y justo que cobre derecho por la caza en ellos, como lo haría cualquier particular en su caso. Este derecho tiene cierta importancia. Así en Francia, donde se instituyó en 1832, producía al principio menos de cien mil francos, pero en 1897 rendía casi dos millones, o sea un término medio de dos francos por hectárea de bosque.

En cuanto al derecho de pesca, es de escasa importancia si se limita a los cursos de agua mientras corren por propiedades fiscales, pues son pocos y de corta extensión; para que diera un resultado mediano tendría que extenderse a todos los ríos y lagos, pero en tal caso pecaría contra el principio de que estos cursos y lagos son bienes nacionales de uso público y por consiguiente la pesca debe ser gratuita por tratarse de especie que son *res nullius*; y en caso de cobrarse debería figurar entre los impuestos.

CAPITULO XX.

LOS BIENES DEL ESTADO.

II. EL DOMINIO INDUSTRIAL.

161. Objeciones contra el dominio industrial.— 162. Los minas. — 163. Las salinas.—164. Industrias de provisión fiscal.—165. Fábricas y manufacturas fiscales.—166. Los ferrocarriles.—167. Otras vías de comunicación.

161. El dominio territorial del Estado puede defenderse, pues hay buenas razones que lo apoyan, especialmente en lo que se refiere a los bosques y a los inmuebles destinados a determinados servicios públicos: hay un interés social en que el Estado conserve como de su patrimonio muchos de esos bienes, y en último caso hay una razón histórica en su apoyo, pues el Estado los heredó y conserva su patrimonio en cuanto es útil para la colectividad. Pero no se justifica tan bien el dominio industrial, con el cual el Estado entra a ejercer una industria como un simple particular y con mira de lucro; y no sólo no se justifica sino que hay muy buenas razones para combatirlo.

No es prudente extender demasiado las funciones del Estado, porque acontece con él lo mismo que con los particulares, pues al fin son hombres también los que ejercen la autoridad: cuando la atención no se circunscribe a unos cuantos servicios sino que se dispersa entre muchos de suma variedad entre ellos, se debilita y decae, y de esta manera por atender el Estado a funciones que no le son propias descuida las necesarias y provoca la desorganización administrativa.

Además, en el mejor de los casos, no es tan inocente esta intervención del Estado en campo extraño al de sus funciones primordiales, pues toda extensión de las atribuciones del Estado se hace a expensas de la iniciativa privada, y la adormece o debilita, con daño de la colectividad, que siempre tiene que esperar más de la acción de los individuos que de las absorciones de la autoridad.

Todavía, es peligrosa esa extensión de las funciones del Estado: multiplica el funcionarismo, crea alrededor del gobierno muchos intereses pecuniarios, el ejercicio del mando se presenta como un buen negocio, y de ahí la lucha y empeño de los partidos políticos, no tanto por gobernar, como por disponer de influencias y de dinero; y para que cada partido goce no se halla otro medio que echar fuera del gobierno al partido rival que disfruta de esos atrayentes elementos. Es excusado demostrar que la lucha que se entable con tal fin y por tales medios no puede menos de traer consigo, en plazo más o menos corto, la corrupción de los organismos administrativos.

Por otra parte, el ejercicio de las industrias requiere mucha observación, mucho estudio, mucha flexibilidad para adaptarse a todos los progresos y sacar provecho de todos los inventos; pero el Estado es rutinario, indócil, inepto para la flexibilidad y suele andar atrasado en sus métodos, en sus instalaciones, en sus procedimientos, en comparación con la industria privada; y cuando quiere adaptarse al progreso y a las reformas substanciales, lo hace con grave dispendio y hasta con lastimoso derroche.

Y por último, hay poca justicia y equidad en el dominio industrial, como quiera que el Estado se vale del dinero de los contribuyentes para hacer competencia a la industria privada.

Por todas estas razones, el Estado debe abstenerse de ejercer el dominio industrial y dejar libre el campo a la acción de los individuos; y sólo es aceptable que ejerza aquellas

industrias muy sencillas en sus formas y métodos o para los cuales tenga vocación especial, como dice Leroy Beaulieu. Y por estas razones, aun en aquellas naciones en que el Estado se encuentra más inclinado a ejercer el dominio industrial, suelen verse casos en que éste abandona algunas industrias: en la misma Alemania los financistas han pedido la enajenación de ciertos bienes, el gran ducado de Bade y el reino de Prusia se han deshecho de sus empresas de fundición de altos hornos y Francia ha vendido sus salinas.

Estudiaremos en seguida en detalle el dominio industrial, y para ello no seguiremos fielmente la clasificación de Flora, que hemos anotado más arriba, sino que seguiremos el siguiente orden: minas, salinas, industrias de provisión fiscal, empresas de lucro, ferrocarriles y otras vías de comunicación.

162. En los tiempos antiguos era frecuente el caso de explotación de minas del Estado; hoy es excepcional. El concepto del Estado antiguo, dueño de todo el suelo y que dejaba sólo el usufructo de éste a los particulares, y la creencia medio-eval y aun moderna de que sólo los metales preciosos eran riqueza, hicieron que el Estado reclamara como suya, por muchos siglos, la propiedad de las minas: en Grecia, las cedía a los particulares en cambio de una participación en los beneficios, en Roma se siguió la misma política y se continuó hasta los umbrales de la edad contemporánea. Después varió el concepto y hoy luchan tres teorías: la que atribuye la propiedad de las minas al Estado para que las explote (resto de la antigua política), la que las hace *res nullius* y las da, por tanto, al primer ocupante y la que se las consagra al propietario del suelo. A nuestro juicio la mejor teoría es la del legislador chileno, que ha establecido que las minas son propiedad del Estado, el cual tiene obligación de cederlas al descubridor, mediante el pago de una contribución al Estado y de una indemnización al dueño del suelo.

Es indudable que el Estado no debe tomar para sí las minas con el intento de explotarlas, porque es ésta una industria

difícil, complicada y aleatoria, poco conforme en consecuencia con las necesidades fiscales, que requieren una renta regular y más o menos segura. En cuanto a si debe el Estado explotar las minas que se encuentren en sus propiedades, las mismas razones combaten por la negativa. Un financista alemán, Wagner (1), pide que en este caso las explote el Estado en una nación pobre de capitales y las venda cuando haya progreso; pero en las naciones pobres el Estado explota con cargo a los contribuyentes, y, en consecuencia, la misma nación que por su pobreza no podría explotar las minas, pagaría como rica las pérdidas del Estado en caso de mal negocio.

Tratándose de las minas de carbón, se deduce otro argumento en pro de la explotación por el Estado. La hulla, se dice, es elemento esencial para infinidad de industrias, y a veces ocurre que los propietarios de tales minas se coligan y hacen subir los precios, con lo cual dañan a todas las industrias y atajan el progreso; en consecuencia, el Estado debe explotar dichas minas a fin de servir de correctivo a tales coaliciones y procurar la baja de los precios del carbón. El argumento prueba demasiado, pues otro tanto se podría decir de muchos otros productos y así tendríamos al Estado de empresario en todas las industrias; además, no hay seguridad de que el Estado consiga el fin que se indica, pues nada prueba que, explotando las minas de carbón, hubiera de producir siempre a precios que le permitieran servir de contrapeso a las explotaciones particulares; el Estado se embarcaría en aventuras peligrosas, que se traducirían en nuevos gravámenes para los contribuyentes.

Aun en las minas de producción más regular, el resultado no es tanto que justifique la explotación fiscal. En los presupuestos de 1896-97 las salinas, las fábricas y las hulleras del estado de Prusia figuraban con un producto bruto de 121 mi-

(1) A. Wagner, Finanzwissenschaft, Leipzig, 1883.

llón 313,429 marcos y los gastos de explotación subían a 109.979,225; el producto líquido no era, pues, sino de 11 millones 334,204, apenas el 9 % del capital de explotación, bien pobre provecho para empresas tan aleatorias. «Para tan flaco resultado, dice Leroy Beaulieu (2), no es razonable inflar las atribuciones del Estado, incrementar el número de los funcionarios, aumentar los medios de presión y de corrupción de los poderes públicos, lo que disminuye las libertades reales de los electores y de los administrados.»

Hay, sin embargo, casos en que se justifica plenamente el dominio industrial del Estado: tal fué, por ejemplo, el del guano en el Perú, substancia que se acumulaba en espacio reducido y que permitía una explotación fácil y un rendimiento abundante; y tal es también el caso del salitre en nuestro país, que tiene el monopolio de hecho de este abono en el mundo entero. Pero como el salitre no se encuentra en espacio reducido sino que se extiende en enormes superficies, y como es industria que requiere costosísimas instalaciones, la mejor política ha sido la adoptada por nuestro gobierno: ceder las salitreras a la explotación particular y cobrar un impuesto por la exportación del producto. Trataremos más extensamente este punto en la parte que destinamos a la exposición y examen de la hacienda pública de Chile.

163. En la explotación de las salinas, el Estado procede con criterio diferente del de las minas, pues no las explota en libre concurrencia con la industria privada, sino que las monopoliza, como lo hace Italia, con el fin de asegurar una renta, que, bien examinada, no es más que un impuesto: el precio en que el Estado expende la sal se descompone en dos porciones, una de las cuales es el precio de costo de producción del artículo y la otra el impuesto que el Estado cobra y se asegura por medio del monopolio.

(2) Leroy Beaulieu, Science des Finances.

Hay ciertos casos en que el monopolio se justifica desde el punto de vista financiero, porque es el mejor medio para que el Estado se asegure un buen rendimiento, como en el caso del tabaco; pero con respecto a la sal no milita la misma razón, pues ha podido cobrarse el impuesto, en algunos países europeos, según afirma Leroy Beaulieu (3), sin necesidad de monopolio. A lo cual hay que agregar que un impuesto muy subido sobre la sal, como es el que se obtiene con el monopolio, es dañino para la población pobre: la medicina ha demostrado que la abstención de la sal en los alimentos trae consigo perturbaciones graves en el organismo y origina enfermedades tales como la caries de los huesos. La mejor política es vender las salinas, esperando la ocasión más favorable, y reemplazar ese impuesto por otro más sencillo y menos gravoso para las clases pobres.

Italia ha tratado en varias ocasiones de renunciar al monopolio de la sal y abolir el impuesto, pero diversas circunstancias financieras y sus dos últimas guerras (Abisinia y Turquía) no le han dejado holgura para realizar tan plausible pensamiento.

164. En muchos países el Estado explota varias industrias, no con el fin inmediato de obtener un lucro en la explotación, sino con el objeto de proveerse de diversos artículos que necesita para su servicio. Entre ellas se enumeran, por ejemplo, las fábricas de calzado y de vestuario para el ejercito, la armada y la policía; fábricas de armas para la defensa nacional; y otras industrias por el estilo. Estos establecimientos entran en el dominio industrial, pues, si bien, como queda dicho, no guía al Estado el anhelo de hacer un negocio, a lo menos trata de aminorar sus gastos en la provisión de tales productos.

(3) Obra citada.

La justificación de estos elementos del dominio industrial se encuentra en sus resultados si son favorables: si logra realmente obtener una economía efectiva en sus gastos, queda justificado el ejercicio fiscal de tales industrias, y este ejercicio no viene a ser sino la aplicación práctica de la ley de la economía de las fuerzas. Pero desaparece la justificación si no se alcanza el ahorro que se busca, y no vale la pena distraer la atención y los esfuerzos del Estado hacia una industria que se ejerce con mira de provecho y, en vez de darlo, ocasiona un dispendio mayor que el que se haría recurriendo a la industria privada.

De hecho, tales industrias no son generalmente económicas y hasta se tornan en una carga para el Estado, pues es raro que éste pueda competir en progreso con la industria privada, en la cual el interés individual es un aguijón que excita continuamente a mejorar los productos y a perfeccionar y abaratar los medios de producción. Así ningún Estado de los que fabrican armas logra competir en profeccionamientos de métodos y de medios mecánicos, ni en baratura y calidad de los artefactos con la gran fábrica de Krupp.

165. Al lado de estas industrias de provisión fiscal hay otras en que el Estado busca directamente el lucro, si bien no todas lo dan: Francia explota algunos establecimientos agrícolas, fábricas de tapices y tejidos (Gobelinos) y fábricas de porcelana (Sévres); Sajonia explota también una fábrica de porcelana; Bohemia una de cristalería; Baviera la fabricación de cerveza; en Francia y otros países hay imprentas nacionales; y como éstas hay otras industrias fiscales en diversos países.

He aquí algunos datos acerca del producto de las principales industrias del Estado en los distintos países de Alemania (4):

---

(4) Debemos también estos datos a la atención del Sr. Berckemeyer. Véase la nota 3 del capítulo precedente.

Minas, Fundiciones y Salinas en 1909:

	Producto bruto:	Producto líquido:
Prusia	271.643,300 Marcos	5.970,100 Marcos
Baviera.....	15.010,900 ,,	599,300 ,,
Sajonia	32.750,300 ,,	151,600 ,,
Wurtemberg.. ..	10.575,200 ,,	825,000 ,,
Baden	1.278,000 ,,	439,800 ,,
Brunswik	3.659,800 ,,	101,200 ,,

Como industrias no son recomendables, absolutamente, y de ellas debemos repetir lo que hemos dicho en el primer párrafo de este capítulo, al hablar en general del Estado industrial.

En realidad, muchas de esas industrias tienen cierta importancia histórica y por esto las conserva el Estado, aunque su provecho sea nulo; otras se justifican porque, como anota Leroy Beaulieu, hay algunos objetos de arte de tanto precio que, en la mediocridad casi universal de las fortunas modernas, solamente los Estados pueden comprarlos y aún talvez producirlos. Y muchos de esos establecimientos deben ser considerados, más que como manufacturas del Estado, como escuelas modelos para estimular el progreso en las bellas artes y en el arte industrial.

Pero algunas tienen carácter típico de industrias de lucro, como la fábrica de cerveza del gobierno de Baviera y como las empresas de altos hornos de algunos países, mas ya hemos anotado que hay cierta tendencia a enajenar tales establecimientos y aun algunos Estados han vendido sus altos hornos.

166. Una de las cuestiones más importantes que se relacionan con el dominio industrial del Estado es la construcción y explotación de los ferrocarriles. Es éste el principal de los medios de transporte y se le puede considerar como el exponente del progreso de un país. Su desarrollo ha sido enorme

y hoy cubre el mundo una red de cerca de un millón de kilómetros de líneas férreas, que representan un valor de 10 mil millones de libras esterlinas y que unen entre sí todos los puntos del globo por donde es posible tender un riel.

La parte del Estado en estas empresas es muy variable, pues en algunos países es dueño y explotador predominante de los ferrocarriles y en otros no tiene parte alguna: el sistema varía según los países, según las razas y según la capacidad económica de cada nación y hay muchas circunstancias que influyen para dar mayor o menor participación al Estado. Para poder dar una idea suscinta de las cuestiones que se refieren a la construcción y explotación de los ferrocarriles, las expondremos en el siguiente orden: 1.º si debe o no el Estado construirlos; 2.º en caso de construirlos, si conviene que los explote directamente; 3.º si conviene que el Estado rescate los ferrocarriles particulares; 4.º qué política debe seguir con éstos; 5.º cuál es el mejor sistema de tarifas.

§ 1.º *¿Debe o no debe el Estado construír ferrocarriles?* Desde luego hay un punto de partida en que es necesaria la intervención del Estado, y es la expropiación de terrenos para la línea y las instalaciones del ferrocarril, principio inevitable así para el Estado como para las empresas particulares.

En cuanto a la iniciativa para la construcción, es visible que hay dos criterios o sistemas: el uno es el anglo-sajón, de que son tipo Gran Bretaña y Estados Unidos, naciones en que el Estado ha dejado completamente libre el campo a la acción de los particulares; y el criterio continental europeo, imitado en los países latino-americanos y en muchos países de Asia y Africa, según el cual el Estado interviene a fondo en la construcción, sea haciéndolas él mismo, sea estimulando las construcciones particulares por concesiones a largo plazo, por garantía de un interés sobre el capital o por subvenciones en dinero y reservándose la propiedad de las líneas y sus equipos desde que espire el plazo de la concesión.

El sistema anglo-sajón tiene la ventaja de evitar gastos al Estado, que reserva su crédito, sus fuerzas y su autoridad para servicios públicos necesarios y para obras de mayor interés colectivo; con este sistema se obtienen, además, como se observa en los Estados Unidos, tres cualidades fundamentales: rapidez en la construcción, eficacia de explotación y baratura. Pero es sistema que sólo puede aplicarse en los países muy ricos, de mucha abundancia de capitales y de mucha población, pues en ellos un ferrocarril puede comenzar dando utilidades; mas en los países pobres y de población escasa, la iniciativa particular sería tardía y de cortos alcances.

El sistema de construcción por el Estado es innecesario en los países ricos y en ellos vale más dejar tales empresas a la actividad particular; en cambio es aceptable en los pobres, por la razón que acabamos de apuntar: el Estado dota, en tal caso, al país de un gran elemento de progreso y construye girando sobre el porvenir por medio de un empréstito.

El sistema de estimular las construcciones particulares en las condiciones indicadas tiene en su abono un gran beneficio: como el Estado concede reservándose la propiedad para después del plazo de la concesión, con un pequeño sacrificio de presente adquiere para lo futuro una gran riqueza que puede permitirle suprimir muchos impuestos y aliviar de ese modo a la nación, aun disminuyendo las tarifas. En Francia se ha adoptado este sistema y dentro de cincuenta años el Estado será dueño de toda la red de ferrocarriles sin gastar un franco, y ella le dará de utilidad anual, según los cálculos de Leroy Beaulieu, 500 millones de francos, que le bastarán para suprimir muchos tributos.

Pero conviene anotar que el plazo de concesiones debe ser largo y muy vigilada por el Estado la explotación de los ferrocarriles particulares construídos en esas condiciones, pues de otro modo la garantía de interés incita a las construcciones defectuosas y a las explotaciones dispendiosas.

Se discute sobre cuáles construcciones son más caras: las fiscales o las particulares. No es fácil hacer comparaciones, pues el costo varía mucho según la topografía del país, tasa de los salarios, precio de las subsistencias y materiales, y el interés de los capitales. En Alemania no hay diferencias sensibles; en el norte de Rusia han sido mucho más caras las líneas fiscales, y más baratas en el sur. Anotamos en seguida los precios de costo en diversos países, sin distinguir entre fiscales y particulares:

Un kilómetro en	Italia	311,500	francos
,,	Austria	274,000	,,
,,	Rusia.....	273,750	,,
,,	Alemania	321,750	,,
,,	Francia	427,750	,,
,,	Inglaterra	794,750	,,

§ 2.º *Construído un ferrocarril por el Estado ¿conviene que lo explote directamente?*

En favor de la explotación fiscal se dan las siguientes razones:

a) Las líneas férreas constituyen monopolios de hecho que no pueden establecerse sino por medio de una delegación (derecho de expropiación), y que tienen en su poder no sólo el transporte de las personas, sino también, por el juego de las tarifas, los destinos de las localidades; y entran por tanto en las atribuciones del Estado.—Esto sólo en parte es cierto: es verdad que hay tendencia al monopolio, pero aunque lo haya, siempre hay lucha entre las empresas rivales para atraer clientela; en Inglaterra se ve que hay líneas de empresas diversas entre unas mismas ciudades y, sin embargo, no hay coalición entre las empresas.

b) Las compañías privadas, que buscan un fin de lucro personal, no podrán nunca explotar las líneas en interés general.—No es tampoco esto verdad en toda su extensión:

todas tienen interés en aumentar su clientela y no lo consiguen sino mejorando y abaratando los servicios, y así atienden el interés general.

c) La explotación de las líneas férreas es un servicio colosal, que gana en concentrarse y uniformarse para toda la extensión del territorrio, y que puede ser tan bien dirigida por el Estado como lo son los correos y telégrafos.—Es una ventaja la uniformidad de tarifas, itinerarios, clases de coches y reglamentos, pero la diversidad de régimen también tiene sus ventajas, entre otras la de incitar a progresos y mejoras de detalle que la uniformidad no produce. No hay, además, semejanza entre los ferrocarriles y el correo o el telégrafo: éstas son empresas simples, en que es fácil la uniformidad y la explotación, mientras que el servicio de los ferrocarriles es colosal y mucho más complicado.

A estas razones en pro de la explotación fiscal, Leroy Beaulieu opone las siguientes, que son fruto de la experiencia de largos años en Europa:

a) El Estado carece de la plasticidad y de la soltura necesarias a una organización que abraza una infinita variedad de detalles, que exige decisiones prontas y cierta libertad de acción, y que pide se deje mucha iniciativa a los diferentes jefes de servicio y aún a sus subalternos;

b) El Estado moderno, que pertenece, de un modo precario, a un partido, cuyo personal es movedizo y sale de las elecciones, sería forzosamente arrastrado a transformar la explotación de las vías en instrumento de presión o de corrupción electoral;

c) En todos los servicios del Estado se nota la tendencia a la gratuidad, y por esto la productividad neta de los servicios del Estado va disminuyendo;

d) El Estado moderno necesita conservar intacto su crédito para las grandes circunstancias, como la de una guerra, por ejemplo. Compárese el crédito del gobierno británico y

el del norteamericano con el de los países de la Europa continental, midiéndolo por las cotizaciones de sus títulos, y se verá la diferencia;

e) La explotación de una industria tan complicada como la de los Ferrocarriles no se presta a la rigidez de los presupuestos del Estado: éste necesita rentas fijas, regulares, porque sus gastos también lo son, mientras que el producto de una empresa de ferrocarriles es muy aleatoria y variable;

f) Las responsabilidades por retardos, averías, accidentes, son mucho más difíciles de hacer valer contra el Estado que contra las compañías privadas: el Estado es un litigante que ocupa una situación de excepcional privilegio en contra de la otra parte y que por sus propias disposiciones limita arbitrariamente su responsabilidad.

Uno de los enormes inconvenientes de la explotación de las vías férreas por el Estado es el de someter al yugo oficial un número enorme de empleados de todas clases, sin hablar de los particulares que contratan con el Estado para la provisión y construcción de ferrocarriles. Se calcula que en Gran Bretaña los empleados de los ferrocarriles en 1910 eran 400,000 y en Francia 300,000.

A estas razones aparentemente teóricas—aparentemente, tan sólo, pues son fruto de la experiencia—conviene agregar datos numéricos, y los recogemos del mismo libro de que hemos tomado el material de este número (5).

En Bélgica el coeficiente de explotación de los ferrocarriles fiscales viene subiendo desde hace algunos años: los gastos crecen con más rapidez que las entradas, según consta de documentos oficiales.

Italia comenzó en 1905 a comprar los ferrocarriles particulares y a explotarlos directamente: los gastos de explotación subieron de 65 %, que representaban en 1904-5 bajo la ad-

(5) Leroy Beaulieu, L'Etat moderne et ses fonctions.

ministración de las compañías, a 69 2/3 % en 1906-7 bajo el Estado, y se preveía que subirían a 74 %; además el servicio ha desmejorado mucho.

En Suiza, donde el Estado tomó todos los ferrocarriles particulares en 1903, los gastos han subido en la siguiente escala: 67.1 % en 1903, 69 % término medio en 1904, 1905 y 1906; 71.8 % en 1907; 76.5 % en 1908; sólo en 1909 hubo descenso, a 75.5 %.

El Austria rescató también algunas vías férreas, pero a poco de comenzar a explotarlas, desde 1902, los gastos aumentaron en un 70 % y las entradas bajaron de 105 millones que eran en 1906 a 70 en 1908, y por esto fué necesario elevar las tarifas en 1910 hasta en un 27 %.

En Rusia el Estado rescató la red desde 1899 a 1904, tomó 54,000 kilómetros y dejó 18,000 a los particulares y la explotación ha sido ruinosa; después de la guerra con el Japón, tuvo que volver el Gobierno al sistema de las concesiones a particulares. Las tarifas actuales en los ferrocarriles fiscales rusos toman por punto de partida una pérdida aceptada de antemano de 25 millones de francos.

En Francia compró el Estado en 1908 la línea del F. C. del Oeste y ya en 1910 se calculaba que la explotación aumentaría los gastos fiscales en cincuenta millones de francos, y en los dos primeros años el servicio ha sido muy inferior al de la compañía que era la anterior propietaria.

Estas experiencias son muy concluyentes y ponen de manifiesto la inconveniencia de la explotación fiscal: completamos estos datos con el siguiente cuadro que muestra el diferente coeficiente de explotación en los ferrocarriles fiscales y particulares de los principales países, cuadro que tomamos de la obra «*L'Etat moderne et ses fonctions*» de Leroy Beaulieu.

El cuadro ocupa las dos páginas siguientes y se refiere a los principales países europeos.

Resultados de la explotación de los Ferrocarriles de Francia y de otros grandes países de Europa.

Designación de los países y de las redes	Longitud media explotada	Resultados de la explotación			Coeficiente de explotación	OBSERVACIONES
		Entradas	Gastos	Producto líquido		
		Miles de francos	Miles de francos	Miles de francos	%	
Francia:						
FF. CC. concedidos, explotados por las Compañías	33,491	1.252,246	652,333	599,913	52.-	Ejercicio de 1886.
FF. CC. del Estado, explotados por el Estado	3,120	45,397	34,277	11,120	75.5	
Alemania:						
FF. CC. del Estado, explotados por el Estado	41,352	1.776,658	1.010,715	765,943	56.9	Ejercicio terminado el 1.º de Abril de 1896.
FF. CC. concedidos, explotados por el Estado	104	2,865	1,925	940	67.2	
Id. explotados por las Compañías	3,471	92,586	52,498	40,088	56.7	
Austria:						
FF. CC. del Estado, explotados por el Estado (1)	7,941	193,403	114,300	79,103	59.1	No se comprende la Hungría. (1) Comprendiendo 581 kms. concedidos, explotados por el Estado.
Id. explotados por las Compañías	38	2,158	880	1,278	48.-	
FF. CC. concedidos, explotados por el Estado	965	6,614	3,684	2,930	55.7	
Id. explotados por las Compañías	7,411	322,804	137,306	185,498	42.5	

Bélgica:						
FF. CC. del Estado, explotados por el Estado.....	3,299	154,467	90,436	64,031	58.6	Ejercicio de 1895.
FF. CC. concedidos, explotados por las Compañías (2)	1,481	42,168	20,055	22,113	47.6	(2) No se comprenden los FF. CC. vecinales.
Dinamarca:						
FF. CC. del Estado, explotados por el Estado (3).....	1,731	28,738	21,456	7,282	74.7	Ejercicio terminado el 1º de Abril de 1896.
Id. explotados, por una Compañía.....	29	149	122	27	81.9	(3) Comprendiendo 47 km. concedidos, explotados por el Estado.
FF. CC. concedidos, explotados por las Compañías.....	457	2,780	1,868	912	67.2	
Noruega:						
FF. CC. del Estado, explotados por el Estado.....	1,655	12,165	9,509	2,656	78.2	Ejercicio terminado el 30 de Junio de 1896.
FF. CC. concedidos, explotados por las Compañías...	95	2,628	1,471	1,157	55.9	
Portugal:						
FF. CC. del Estado, explotados por el Estado.....	830	10,045	5,017	5,028	50.–	Ejercicio de 1896.
FF. CC. concedidos, explotados por las Compañías.....	1,328	26,739	10,398	16,341	39.–	
Rusia:						
FF. CC. del Estado, explotados por el Estado.....	21,757	679,643	394,444	285,199	58.–	Ejercicio de 1895.
FF. CC. concedidos, explotados por las Compañías.....	11,912	366,698	211,066	155,632	58.–	
Suecia:						
FF. CC. del Estado, explotados por el Estado.....	3,369	37,875	24,686	13,189	65.–	
FF. CC. concedidos, explotados por las Compañías.....	6,204	46,141	25,343	20,798	55.–	

§ 3.º *¿Conviene que el Estado compre los ferrocarriles particulares?* Los datos que acabamos de consignar muestran los inconvenientes de este negocio; pero se podría plantear el problema por este otro aspecto: ¿conviene que el Estado rescate las líneas particulares pero nó para explotarlas directamente? La cuestión se enlaza con la que expondremos en el párrafo siguiente.

En cuanto a la operación misma de la compra, como negocio puede ser bueno o malo según las condiciones en que se haga: sea que el Estado recurra a la expropiación, sea que se valga de una compra-venta ordinaria, lo más probable es que compre pagando un sobre-precio, para no dañar los legítimos intereses de los propietarios, y que este sobre-precio haga después difícil el arrendamiento, a menos de autorizar tarifas muy elevadas, y en este caso el rescate vendría a ser un gravamen para todo el pais, o a lo menos para toda la zona de atracción del ferrocarril.

Hay casos, sin embargo, en que se justifica la compra y es aquél en que el Estado necesita el ferrocarril para asegurar la defensa del territorio. Es éste el caso de Alemania, que posee una gran porción de la línea férrea y la explota directamente para poder transportar rápidamente sus tropas, en caso de guerra o peligro de ella, a cualquier punto de la frontera y concentrar en él un gran ejército en corto tiempo. La administración de los ferrocarriles tiene allí carácter militar, si bien en tiempo ordinario se le administra como un negocio y deja considerables utilidades.

§ 4.º *¿Qué política debe seguir el Estado con los ferrocarriles?* Distinguiremos entre los ferrocarriles fiscales y los particulares.

Cuando se trata de ferrocarriles fiscales, el Estado tiene dos caminos que elegir: el arrendamiento, que es el que aconsejan los hacendistas y el que recomienda la experiencia, si el Estado quiere realmente obtener un provecho pecuniario de este dominio; o la explotación directa en condiciones de

que asegure sólo el interés del capital invertido, a fin de que no haya gravamen para el erario y de que el ferrocarril sea un medio de progreso fácil y general; pero ya hemos visto que la explotación directa por el Estado suele ser desastrosa, excepto el caso de Alemania.

Si se trata de ferrocarriles particulares, o de fiscales arrendados a compañías particulares, la política del Estado debe ser la vigilancia desde la construcción de la línea, y la intervención en las tarifas, a fin de que éstas sean fijas o de que sólo se reformen en largos períodos y con tiempo suficiente de aviso previo al público. Corresponden además al Estado la intervención propia del servicio de policía y la encaminada a asegurar la regularidad del servicio. La razón de esta intervención está en que, como el Estado concede la expropiación y el uso de los terrenos fiscales, tiene derecho en compensación a hacer valer su autoridad en el servicio del ferrocarril.

Las razones que se dan en apoyo de la explotación directa de los ferrocarriles por el Estado prueban la necesidad de que éste intervenga para vigilar la explotación de los particulares.

§ 5.º *¿Cuál es el mejor sistema de tarifas?* Es ésta una cuestión en que influyen mucho las circunstancias en cada país.

Se ha proyectado la tarifa única, como la del correo, con el fin de cobrar siempre un mismo precio, cualquiera que sea la distancia que se recorra; pero la tarifa única es inaplicable en los ferrocarriles porque el número de viajeros es muy pequeño en comparación con el número de personas que recurren al correo y no permite la rebaja; en el correo se ha podido adoptar como única una tarifa mínima y esto no es posible en los ferrocarriles, a lo menos por ahora.

En casi todos los países se tiende a estimular los viajes largos, sea por medio de tarifas por zonas, sea por las tarifas diferenciales, y se hace una rebaja en el precio mientras más larga es la distancia que se recorre; igual criterio se sigue

para el transporte de las mercaderías. Además se conceden rebajas en el número de los viajes, y éste es el sistema que se aplica en las tarjetas de abono.

§ 6.º Anotamos en seguida algunos datos estadísticos acerca de los ferrocarriles en servicio en el mundo entero, a la fecha del 31 de Diciembre de 1910:

Africa Alemana	2.3	India Holandesa	5.2
Africa occ. inglesa	0.9	Indo-China francesa	2.3
Alemania	60.0	Italia	16.7
Argelia	3.2	Japón y dep.	9.8
Argentina	25.5	Luxemburgo	0.5
Australasia	31.1	Malayas	0.9
Austria-Hungría	43.7	México	24.5
Bélgica	8.2	Noruega	3.0
Brasil	21.5	Perú	2.5
Bulgaria	1.7	Portugal	2.8
Canadá	39.8	Rumania	3.3
Ceilán	0.9	Rusia Europea	55.4
Chile	5.2	Rusia Asiática	16.8
China	8.3	Servia	0.6
Dinamarca	3.4	Suecia	13.7
Egipto	5.8	Suiza	4.5
España	14.9	Terranova	1.0
Estados Unidos	387.5	Túnez	1.2
Francia	48.3	Turquía Europea	1.9
Gran Bretaña	37.4	Turquía Asiática	4.7
Grecia	1.5	Unión Sud Africana	13.9
Holanda	3.1	Uruguay	2.4
India Inglesa	50.6	Venezuela	1.0

Los números representan miles de kilómetros, y los datos provienen de la Estadística de Birot, que ya hemos citado.

Completamos estos datos con los siguientes que se refieren a los ferrocarriles alemanes:

Extensión total de los Ferrocarriles de los Estados Confederados de Alemania: fines de 1910: km. 61,209.

Capital invertido: Marcos 17,348.397,996.

Extensión total de los Ferrocarriles Fiscales de los Estados Confederados de Alemania: fines de 1910: km. 56,388.

Capital invertido: Marcos 16,995.412,602.

Gastos de explotación y producto líquido de los Ferrocarriles Fiscales de Alemania.

		(Gastos de explotación)	(Producto líquido)
1905 ...	Marcos	1,550.198,000	899.416,000
1906 ...	,,	1,706.540,000	933.528,000
1907 ...	,,	1,904.164,000	853.862,000
1908 ...	,,	1,994.524,000	817.035,000
1909 ...	,,	2,018.466,000	839.235,000
1910 ...	,,	2,074.480,000	975.797,000

167. Además de los ferrocarriles, hay otras vías de comunicación en que suele tener dominio el Estado. Estas vías son *naturales* o *artificiales*. En las naturales no hay dominio industrial, por las razones que hemos anotado: son de dominio público por derecho natural; su uso, como en los mares y los ríos, es gratuito para los habitantes; y en ellas no tiene otra intervención el Estado que el concurrir con fondos de la nación a facilitar la navegación, y a reglamentar la navegación, el uso y la pesca por razón de policía y para asegurar el goce al mayor número posible de habitantes.

En cuanto a las vías artificiales, las principales son los ferrocarriles, de que acabamos de tratar, los caminos y los canales. En los caminos, aunque el Estado ha ejercido hasta no hace mucho cierto dominio industrial y hasta cobró derechos de peaje, todas las legislaciones dejan libre su uso por ser necesario para la vida y el progreso nacional; y si el Es-

tado pide algo a los ciudadanos lo hace por medio de un impuesto sobre los vehículos y destina su producto a la conserción de los caminos.

Los canales son en muchas partes un auxiliar utilísimo del comercio y de la navegación y de ellos debemos decir todo lo que hemos dicho de los ferrocarriles. En su mayoría han sido construídos por el Estado, pero son más propios de la iniciativa privada; y donde el Estado es propietario de ellos, cobra un derecho por el tránsito, derecho muy justificado pues es racional y necesario que el Estado recoja el interés del capital invertido.

Los principales canales son: entre los internacionales, el de Suez, que es libre, y el de Panamá, que será explotado por el gobierno de los Estados Unidos, que lo construye; entre los nacionales, en Holanda, el de Zuyd Willemswaart y el de Boorne; en Rusia, el de Ladoga; en Francia, el de Briare, el de Languedoc, el de Charolais, el de San Quintín y el de Doubs; en Inglaterra, el del Sankey al Mersey y los de Bridgewater, Grandtrunk y Caledonia; en Alemania, el del Elba al Báltico, los de Finow, Mullrose, del Elba al Oder, Bromberg, Elbing, Kiel y otros.

En la navegación suele ejercer intervención el Estado, pero no con fin industrial sino para protegerla. Sólo rara vez toma el Estado parte en compañías de navegación, como lo ha hecho recientemente el Perú, mas no por lucro sino con fines internacionales.

CAPITULO XXI.

LOS BIENES DEL ESTADO

III. El dominio financiero.—IV. Bienes municipales.

168. Elementos del dominio financiero; definiciones.—169. El Banco del Estado.—170. Utilidades del Estado en los bancos privilegiados. —171. Los principales bancos de Europa.—172. Compra de valores mobiliarios por el Estado.—173. El dominio municipal.—174. Enajenación de los bienes patrimoniales del Estado.

168. Constituyen el dominio financiero del Estado—y usamos esta denominación a falta de otra que enuncie más claramente la idea—la posesión y explotación de un banco del Estado, la participación que tenga en el capital y en las utilidades de un banco particular y la propiedad de valores mobiliarios.

Banco del Estado es una institución bancaria que negocia como las demás instituciones particulares de la misma especie, cuyo capital procede del erario y cuya dirección, administración y servicio se hace con personal designado por el Gobierno.

Banco con monopolio es el banco particular al cual da el Estado el monopolio de la emisión de billetes y con el cual tiene la cuenta corriente necesaria para el movimiento de los fondos fiscales. Si la emisión y la cuenta corriente no se conceden a un solo banco sino a varios, los bancos así favorecidos se llaman *privilegiados*.

Se suele dar también el nombre de Banco del Estado a aquél en que el Estado tiene parte por aportar una porción

del capital en calidad de gran accionista, y recoge como tal una parte proporcional de las utilidades después de cada balance.

169. El origen del Banco del Estado no se debe a una doctrina sino a un hecho y a una aspiración de provecho pecuniario.

El hecho es el de que, aun cuando existieran bancos absolutamente libres de toda relación legal o doctrinaria con el Estado, en alguno o en algunos de ellos tendría que depositar el Estado el dinero proviniente de la explotación de su dominio, de las tasas y de los impuestos, y a alguno o algunos preferiría en la aceptación de sus billetes en las oficinas fiscales por razón de seriedad y crédito: esta doble operación constituiría de hecho un monopolio o un privilegio para el banco o los bancos que tuvieran entre sus clientelas al primer cliente de todo el país.

Y la aspiración de lucro está en aprovechar para el Estado los beneficios resultantes del servicio de la deuda externa, el interés de los préstamos, la emisión de billetes, el empleo de las grandes sumas de dinero que el Estado deposita en las cajas de los bancos y de las que el Estado recibe por censos, garantías y otras causas en sus arcas, el pago de los trabajos públicos y tantas otras operaciones.

La combinación de aquel hecho y esta operación ha movido a muchos hacendistas y muchos hombres de gobierno a pedir la fundación del Banco del Estado, como fuente de provechos pecuniarios y para influír en la tasa de los intereses. Afortunadamente no se conocen sino dos hasta lo presente, que son el Banco de Rusia y el de Suecia, ambos con capital y personal fiscal y cuyas utilidades entran anualmente a engrosar el erario.

El Banco del Estado no tiene justificación, en primer lugar, porque el comercio, en general y mucho más el comercio del crédito, no es función propia del Estado y está completamente fuera de sus aptitudes; en segundo, porque pondría

en manos del partido que estuviera en el gobierno todas las operaciones de crédito, y ese partido trataría naturalmente de favorecer a sus miembros y de cerrar las puertas del banco a los de los partidos adversos; y en tercer lugar por la tendencia natural de los gobiernos a abusar de los recursos que tiene a la mano, a aumentar sus gastos, y por el peligro de abuso de las emisiones de billetes. Si en algunos países, como en Francia en tiempo de la Revolución, como en el nuestro y más gravemente aún en Colombia, el Estado ha abusado tan escandalosamente de las emisiones de curso forzoso, sin tener banco propio, bien podemos imaginar lo que acontecería disponiendo de un organismo tan cómodo para multiplicar las emisiones.

En los bancos favorecidos con el monopolio o con el privilegio, el mal es menor, pues con ellos no se hace banquero el Estado; pero son censurables por cuanto importan favores para una o determinadas instituciones bancarias; mas hay que considerar que, como hemos dicho en el artículo precedente, es ésta muchas veces una cuestión de hecho que el Estado no puede evitar y que de ella nacen el monopolio y el privilegio.

A las causales de hecho que han dado origen a este favor fiscal se agrega otra de no menor importancia: los préstamos de dinero que el Estado toma de los bancos a un interés más bajo que el corriente. En compensación de este servicio los gobiernos conceden a los bancos que así los sirven el privilegio de la emisión y aún el monopolio; y ésta fué la causa que hizo nacer el Banco de Inglaterra, fundado en 1694 por Guillermo III, que recibió de varios capitalistas un préstamo de £ 1.200,000 al interés de 8 %, muy bajo para aquellos tiempos, y les pagó el favor con la autorización para constituirse en banco con el monopolio en emitir pagarees, que más tarde fueron billetes bancarios.

170. Constituído un banco, sea con capital de particulares, sea con capital mixto de particulares y del Fisco, y favorecido

con el monopolio, si es uno, o con el privilegio, si son varios ¿tendrá derecho el Estado para tomar una parte de las utilidades semestrales o anuales de la institución?

Indudablemente, sí. Desde luego, si es capitalista, es de justicia que se le dé la cuota o dividendo que corresponda al capital fiscal, como se les da a los demás accionistas del banco.

Y si no entra el Estado a la parte como capitalista, es indiscutible el derecho que tiene el Estado a una cuota en las utilidades en compensación de los favores que de él recibe el banco. Una gran porción de los beneficios que obtiene éste en sus negocios se debe a las grandes sumas de dinero que el Fisco le lleva a caja con sus depósitos y al movimiento de la enorme cuenta corriente que así se produce; y se debe principalmente al monopolio o privilegio de la emisión de billetes bancarios, con la cual el banco aumenta en un 50 % y a veces en un 100 % o más los provechos que saca de la colocación de su capital, según sea la cuantía de la emisión. Nada más justo, por consiguiente, que el Estado exija una cuota en las utilidades, que en parte se deben a su ayuda o sus favores.

El lucro que por este sistema obtiene el Estado tiene además otra cualidad en su abono: que no grava absolutamente a los contribuyentes ni pesa en manera alguna sobre los haberes de los ciudadanos, sino que es producto de un negocio; y por otra parte impide que sean excesivas las ganancias del banco privilegiado, pues el Estado les toma una cuota considerable que se torna en mejora de servicios públicos o da ocasión para rebajar algunos impuestos o por lo menos para que no aumenten.

171. Damos en seguida algunas noticias acerca de los principales bancos europeos y de sus relaciones con el Estado, con datos que alcanzan hasta el año de 1909 y que tomamos del diccionario de Espasa (1).

---

(1) Enciclopedia Universal Ilustrada, Espasa, Barcelona.

Alemania.—«Banco Imperial».—Capital, 180.000,000 de marcos de accionistas particulares.—Emisión libre hasta 450.000,000; por el exceso sobre esta suma, paga un impuesto de 5 % al Estado.—De las utilidades se da a los accionistas un 3 1/2 %; del excedente se destina un 20 o[o para reserva, y el resto se reparte en un 75 % para el Estado y 25 % para los accionistas; si el dividendo llega al 6 % del capital, el Estado toma todo el resto.

Austria-Hungría.—«Banco Nacional Austro-húngaro».—Capital, 105.000,000 de coronas, particulares.—Emisión, hasta 200.000,000, con garantía en oro por el 40 %; por el exceso de emisión sobre esa suma, paga de impuesto el 5 %.—Reparte: 4 % sobre el capital a los accionistas; del resto, 50 % para el Estado y 50 % para los accionistas; si la parte de los accionistas pasa del 6 %, se les deja del resto 1/3 y el Estado toma 2/3.

Bélgica.—«Banco Nacional de Bélgica».—Capital, 25 millones de francos, particulares.—Emisión ilimitada, con una tercera parte garantida en metálico.—Reparte: 4 % para los accionistas; del excedente, 10 % para reserva y del resto 25 % para el Estado y los demás para los accionistas; además toma el Estado 1/4 de la emisión que exceda de 275.000,000 y una cuota del producto de los préstamos y descuentos cuando la tasa de éstos pasa del 3 1/2 %.

Dinamarca.—«Banco Nacional».—Capital, 27.000,000 de coronas, particulares.—Emisión, 38.000,000 con un tercio garantido.

Francia.—«Banco de Francia».—Capital, 182.500,000 francos.—Emisión 5,000.000,000, libre.—Tiene obligación de prestar al Estado hasta 180.000,000 sin interés, y paga un impuesto semestral de 2.000,000.

Gran Bretaña e Irlanda.—«Banco de Inglaterra».—Capital, £ 14.533,000.—Emisión, libre hasta 14.000,000; el exceso sobre esta cantidad debe ser garantido en metálico y puede

subir hasta completar 30.000,000.—Es el cajero del Estado y recibe por el servicio 160,000 anuales, y paga de impuesto de timbre 200,000.

Italia.—Hay tres bancos privilegiados: «Banco de Italia», con facultad de emitir hasta 300.000,000 de liras; «Banco de Nápoles», con 90.000,000; y «Banco de Sicilia», con 21.000,000; todos deben garantir el 40 % de la emisión.

Noruega.—«Banco de Cristianía».—Emisión, 25,000,000 de coronas, totalmente garantidos; sus billetes son de curso forzoso.

Portugal.—«Banco de Portugal».—Su emisión es aceptada por el Fisco sin curso forzoso y debe ser garantida en su tercera parte.

Rusia.—«Banco Imperial».—Capital, 50.000,000 de rublos, todo del Estado.—Emisión ilimitada.—De las utilidades se toma una porción para reserva y todo el resto es para el Estado. Es el único caso perfectamente típico de Banco del Estado y con absoluto monopolio.

Suecia.—«Banco Real de Suecia».—Capital del Estado.—Se toleran bancos particulares sin emisión.

Suiza.—Bancos libres. Pueden emitir hasta el doble del capital, con garantía de un 40 % en oro y valores.

Estados Unidos.—Bancos libres.—Para emitir, reciben los billetes del Estado en proporción de 60 a 90 dólares, según el capital del banco, por cada 100 que entreguen, como garantía de títulos de la deuda federal; y además pueden emitir billetes propios depositando en garantía el 5 % de la emisión en moneda nacional de oro.

Como dato ilustrativo anotamos que la cuota del Estado, según los presupuestos, en las utilidades del Banco del Imperio Germánico, en 1892-93, fué de 4.348,000 marcos, en 1893-94 subió a 8.592,000, en 1894-95 bajó a 3.916,000, en 1895-96 subió a 7.182,000.

En Bélgica ha fluctuado de 2 a 4.000,000 de francos.

172. Como hemos dicho, el dominio financiero del Estado se extiende hasta la propiedad de valores mobiliarios cuya renta entra a engrosar los recursos fiscales. ¿Será ésta una buena inversión de los sobrantes, o a lo menos de una parte de los sobrantes de los presupuestos públicos?

Dió el ejemplo la Prusia, que invirtió una buena parte de la indemnización de la guerra con Francia en compra de títulos diversos; pero no lo hizo con un destino financiero sino para formar un tesoro de guerra, en forma productiva. La inconveniencia de estas inversiones se ve en el hecho de que el Gobierno prusiano ha sido acusado de haber derrochado en inversiones aventuradas la parte de la indemnización que había destinado a formar un fondo para los inválidos.

Otro ejemplo interesante es el de Inglaterra, que compró un buen número de acciones del canal de Suez, pero tampoco lo hizo con intención de lucro, sino para asegurar la neutralidad del canal, que hubiera peligrado en caso de quedar todas las acciones colocadas en el mercado francés.

En general no es recomendable este procedimiento: el Estado no ahorra, como antes hemos explicado (22), pues debe estudiar perfectamente sus presupuestos a fin de no pedir de más a los contribuyentes, y si se produce un superávit debe servir para el siguiente ejercicio financiero, o para reducir algún impuesto o para hacer amortizaciones extraordinarias de la deuda externa.

173. En el dominio privado del Estado no sólo entran los bienes que posee el gobierno central y sus dependencias inmediatas, sino también los que poseen y explotan otras instituciones derivadas del Estado y especialmente las municipalidades, y que a vecesson muy cuantiosas.

Entre los bienes del dominio municipal hay propiedades raíces y otros inmuebles que se usan en los servicios municipales y que no dan renta directa pero evitan gastos de arrendamiento; poseen otros inmuebles que por arrendamiento dan una renta directa al municipio; y especialmente empresas de

servicios urbanos que son actualmente o pueden ser en lo futuro una gran fuente de entradas.

Las principales de estas empresas son las de alumbrado, de agua potable, de tranvías; y a éstas se agregan las de farmacias, panaderías y aun carnicerías municipales.

En las primeras hay dos modos de proceder, que al fin llegarán a confundirse en uno. En algunas ciudades, la municipalidad concede a compañías particulares la explotación del alumbrado y calefacción a gas, el alumbrado eléctrico, la provisión de agua potable y los tranvías, paga el servicio que estas empresas prestan a la ciudad, como en el caso del alumbrado en las calles, plazas y oficinas públicas, y cobra una contribución por el uso del suelo y del subsuelo para la colocación de líneas y cañerías, o bien se reserva una parte en las utilidades de la empresa; y además la propiedad de todas las instalaciones y dotaciones de esos servicios a la espiración del plazo, generalmente largo (50 a 60 años o menos), de la concesión, la cual de ordinario se hace con monopolio. Con este sistema, la municipalidad recibe desde luego un lucro; que en París, con el conjunto de las empresas de gas y agua, sube a 16 y más millones de francos por año; y al vencerse los plazos de las concesiones, y siendo ya propietaria de las empresas, tendrá un conjunto de bienes que, explotados directamente, dará un rendimiento que desde luego se aprecia en 35 millones en dicha capital.

El otro modo de proceder es el de la explotación directa por la municipalidad, y éste es el sistema adoptado con los tranvías por la ciudad de Glasgow y que se ha extendido a la Gran Bretaña y a los Estados Unidos. En Gran Bretaña hay también muchas ciudades que explotan directamente el servicio de agua, gas y electricidad. La importancia de estos servicios puede juzgarse por los siguientes datos numéricos: las entradas locales del Reino fueron en 1893-94 de £ 73.457,444 y en esta suma había 14 millones de producto de las empresas municipales; en 1907 había en todo el Reino 177 em-

presas de tranvías municipales con un total de 1,619 millas (2,596 kilómetros) y 128 empresas particulares con 844 millas (1,354 kilómetros); las empresas de gas eran 496 compañías particulares con un capital de £ 84.363,857, y 276 municipales con £ 43.338,528; las primeras produjeron 118 mil 699.705,000 pies cúbicos y las segundas 69,786.988,000.

En París los productos del dominio municipal dieron 67.000,000 de francos en el año de 1897.

En cuanto a la explotación directa de tales empresas por la municipalidad, sea entrando directamente a la construcción sea cuando las reciba de los concesionarios, debemos decir lo que ya hemos dicho acerca de la explotación directa de los ferrocarriles por el Estado: no conviene ampliar las funciones municipales porque se descuidan las primordiales; tales empresas abren mucho campo a la corrupción y al derroche y a la presión electoral; y en cuanto al servicio, lo más probable es que éste no mejore porque falta el aguijón del interés individual. Es preferible dejar la iniciativa a los particulares; y en caso de que la municipalidad reciba la propiedad de una empresa al espirar una concesión, se debe aconsejar el arrendamiento a compañías particulares.

Creemos útil, sin embargo, agregar lo que hemos dicho en nuestro texto de Derecho Industrial acerca de este punto: «Estas empresas suelen ser peligrosas. En las municipalidades de moralidad escasa, una empresa que disponga de grandes capitales puede llegar a cometer grandes abusos en el servicio, acallando con el cohecho a los municipales o haciendo elegir para el municipio personas cuya adhesión se ha asegurado de antemano.»

Por lo que toca a las farmacias, panaderías y otros negocios menores, no hay razón bastante poderosa para entregarlos a las municipalidades, aunque algunas los exploten directamente.

174. Cerramos este título anotando algunas ideas acerca de la enajenación de los bienes del dominio.

Ya hemos dicho que los bienes del dominio público son inajenables, a menos que haya cesado el empleo a que se les destinaba, como es el caso del terreno de una calle clausurada por la transformación de un barrio. Los bienes enajenables, son los del dominio privado, y en este caso el Estado debe proceder como un particular previsor y prudente que no vende sino en épocas y en condiciones convenientes.

No todos esos bienes son igualmente enajenables: los que están destinados a algún servicio especial no se venden, de ordinario, pues el Estado tendría que adquirir otros para esos mismos servicios; la enajenación es aceptable en estos casos sólo cuando el bien que se enajena ya se ha hecho inadecuado o insuficiente para el servicio y es necesario adquirir otro que llene mejor las condiciones que se requieren.

Los bienes que de ordinario se venden son aquellos inmuebles que no están destinados a un servicio especial y que el Estado explota por arrendamiento o por cultivo, y las tierras eriales que se van dedicando a la colonización en los países nuevos, como en América. En estas enajenaciones hay que atender al fin a que se destina el producto y a las circunstancias en que se hace la venta.

Cuando el Estado vende bajo la presión de una guerra o de alguna otra grave y urgente necesidad, vende en malas condiciones, como le acontece a cualquier particular en igual caso; y las ventas no son sino un pobrísimo recurso: ¿de qué sirven dos o tres millones ante necesidades que representan cincuenta o cien millones? La venta, en tales circunstancias, no es de alivio apreciable para el Estado y en cambio se pierde para siempre un bien que podría ser muy útil en lo futuro.

En tiempo ordinario, la venta se justifica según el destino que se da al producto. Cuando éste se dedica a amortizaciones extraordinarias de la deuda exterior, la operación es muy laudable porque se invierten bienes que producen un escaso tanto por ciento o nada producen en rescatar títulos que consumen un interés mayor, 4, 5, o más por ciento. Cuando

el producto se destina a incrementar las entradas ordinarias de la nación, a gastarse con la misma facilidad con que se gastan los ingresos de un impuesto, a llenar las lagunas de los presupuestos, la operación es francamente censurable, pues se consume un bien permanente por una necesidad transitoria y que no debió presentarse o se debe remediar con más prudencia; equivale a malbaratar el capital fijo de una empresa, para transformarlo en circulante por un capricho momentáneo. Cuando la enajenación se efectúa metódicamente, esperando las situaciones más favorables con el objeto de hacer poblar y cultivar territorios baldíos, la operación es útil y se torna en doble provecho, porque se puebla racionalmente el territorio nacional, se provee al aumento de la producción y el producto se destina a amortizaciones de la deuda.

En Europa los países que mayores ventas han hecho han sido Francia, España e Italia, que en ocasiones memorables han enajenado muchas masas de bienes procedentes en parte del dominio privado del Estado y principalmente de las propiedades arrebatadas a particulares y sobre todo a las órdenes y congregaciones religiosas. Pero el producto de estas grandes enajenaciones ha sido de escaso provecho para el Estado. «Parece que este recurso—dice Leroy Beaulieu (2)—fuera como un hallazgo o como dinero ganado al juego y que tuviera el triste privilegio de incitar a la disipación al que lo recoge; en presencia de un ingreso que cuesta tan pocos esfuerzos, se tiende a exagerar los gastos y a disminuír o a no aumentar los impuestos; se pierde así de vista que tal producto sólo es accidental y temporal y que su desaparición dejará un vacío, difícil de llenar, en los presupuestos futuros.»

Este mismo error se ha cometido muchas veces en nuestro país, pues se han vendido salitreras, valores mobiliarios y otros bienes de importancia para cubrir los déficit que abrían en los presupuestos públicos la imprevisión, la imprudencia y el hábito del derroche.

(2) Traité de la Sciencie des Finances, Ier. vol, Libro I, Cap. V.

TITULO II.

De las Tasas.

CAPITULO XXII

DE LAS TASAS EN GENERAL.

175. Naturaleza de las tasas.—176. Diferencias entre la tasa, el impuesto y el monopolio.—177. Servicios que se pueden organizar en forma de tasa.—178. La cuota del servicio en las tasas.—179. Clasificación de las tasas.—180. Cuestiones referentes a ellas.—181. Las tasas judiciales.

175. Para mayor claridad en la exposición, recordemos sumariamente las nociones que antes hemos anotado acerca de la naturaleza de los gastos y de los ingresos públicos.

El Estado tiene a su cargo diversas funciones y servicios que se derivan o de la naturaleza misma del Estado y que corresponden a las atribuciones que hemos llamado *esenciales*, o de la conveniencia de que el Estado los tome a su cargo porque así resultan más útiles y menos costosas para la colectividad y corresponden a las atribuciones *supletorias* o *accesorias*. Para cubrir los gastos que originan estos servicios el Estado dispone de las rentas de sus bienes patrimoniales, que son los *ingresos de derecho privado*, o de las contribuciones que pagan los habitantes del país, y que son los *ingresos de derecho público*.

Ahora bien ¿cómo se deben repartir las contribuciones entre los habitantes? Todos los gastos del Estado son costos de servicios que el Estado ofrece a los habitantes del país; pero

observando cada servicio en su naturaleza y en su forma, se ve que mientras en unos es muy difícil apreciar la proporción en que cada ciudadano los aprovecha, en otros es fácil hacer tal apreciación y determinar la cuota de utilidad individual: así, no es fácil determinar en cuánto aprovecha a cada ciudadano el servicio del ejército ni el servicio de policía, sino que de un modo general se puede decir que el provecho está en proporción con el patrimonio individual; pero sí es posible ver el provecho particular cuando una persona envía una carta por correo o cuando recurre a pedir amparo a un tribunal de justicia.

De esta diversa cualidad de los servicios públicos nace la división de las contribuciones en *tasas* e *impuestos*, que corresponden a la divisibilidad o indivisibilidad de los servicios públicos según el consumo individual; y así se definen las unas y los otros diciendo que «tasa es la cuota-parte del costo de producción de los servicios públicos divisibles, que los particulares satisfacen al Estado», y «el impuesto es la cuota-parte del costo de producción de los servicios públicos indivisibles tomado coactivamente por el Estado de la riqueza de todos sus miembros».

176. Siguiendo la observación, se advierte que aunque la tasa y el impuesto son modos con que el ciudadano concurre a las cargas públicas, hay diferencia visible entre la una y el otro. Con la tasa se ve más de cerca la remuneración del servicio: el individuo paga tanto al Estado porque le transporte una carta, o porque le asista en cada acto de sus tribunales, o porque le acuñe determinada cantidad de moneda, y hay como un contrato individual de *do ut facias* entre el individuo y el Estado; con el impuesto no se advierte tan de cerca el pago del servicio, pues no se puede determinar cuánto es lo que paga una persona por determinada cantidad de servicio de policía, de ejército o de marina de guerra.

Pero hay otros pagos de servicio con los cuales puede confundirse la tasa. Cuando una persona, por ejemplo, toma un

billete de ferrocarril fiscal para hacer un viaje ¿hay en ello el pago de una tasa? ¿hay tasa en la compra de determinada cantidad de la madera que un Estado vende de sus bosques? Para ver la diferencia basta considerar que en el ferrocarril y en la explotación del bosque el Estado procede como particular que hace un negocio, con espíritu de lucro, y por tanto esos medios de obtener ingresos entran en el dominio privado del Estado, que los explota en libre concurrencia, mientras que en el correo, en la administración de justicia, en la acuñación de moneda, el Estado hace un servicio al público sin mira de ganancia y sólo cobra para recoger los gastos del servicio.

Hay casos, sin embargo, en que una industria fiscal se convierte en tasa y casos en que, a la inversa, una tasa se convierte en industria. Así cuando el Estado explota un ferrocarril sin mira de lucro y, para estimular el progreso de su país, se satisface con recoger el costo de producción, el ferrocarril se convierte en tasa; y a la inversa, cuando el Estado explota una línea de telégrafo, como lo hace en Chile, en libre concurrencia con las líneas particulares y procura obtener un provecho, el telégrafo, que de ordinario es tasa, se transforma en industria fiscal.

De aquí se sigue otra diferencia entre las industrias fiscales y las tasas y que no es diferencia esencial sino de forma: en aquéllas el Estado procede en libre concurrencia con los particulares, mientras que en éstas procede monopolizando el servicio respectivo.

Por este aspecto surge otra posibilidad de confusión entre las tasas y ciertos monopolios fiscales, por ejemplo, entre el servicio de correo y el monopolio del alcohol. La confusión puede sobrevenir por la constitución de monopolio entre estos organismos; pero la diferencia es manifiesta. En el ser- de correos, y en general en las tasas, repetimos, el Estado no busca lucro, y si adopta el monopolio es sólo porque como se satisface con sacar los gastos, la competencia de empresas

particulares (amén de dar menos seguridades al público) tornaría en ruinoso el servicio para el Estado; mientras que en el monopolio de fabricación o expendio de un artículo, lo que el Estado busca es el medio más seguro y fácil de cobrar un impuesto.

Expuestos los caracteres principales de las tasas, debemos entrar a considerar tres cuestiones que a ellas se refieren: 1.º qué servicios se deben organizar en forma de tasas y cuáles se deben hacer por medio de impuestos; 2.º cómo se fija y cómo se cobra la cuota individual de una tasa; y 3.º clasificar las tasas.

177. El primer punto no es tan fácil de determinar como parece a la simple vista, pues mientras hay servicios en que se ve claramente cuál es la forma que más les conviene, hay otras en que es difícil la determinación.

Para resolver hay que atender a tres elementos diversos: si se trata de una función esencial o accesoria del Estado; el provecho o utilidad del servicio para los ciudadanos; y especialmente la divisibilidad del servicio.

En servicios que corresponden a funciones esenciales del Estado no cabe, por lo general, la aplicación de la tasa, porque no son servicios que el Estado preste a cada habitante en particular sino a la colectividad entera; así pide a toda la nación una suma de dinero para sostener al ejército porque defiende *todo* el territorio nacional y es el apoyo del decoro de *toda la nación*: en consecuencia no puede distribuír capitativamente el gasto sino pedir en proporción a la riqueza de cada cual y del conjunto de estos tributos toma para sostener el ejército.

El provecho personal del servicio es otra determinante de la forma. Cuando el Estado sostiene cuerpos de policía que guardan el orden público sirve al interés general y no se puede decir quién lo aprovecha directamente más que otro; pero cuando sostiene un servicio de correos, si bien interesa éste a la colectividad, se puede decir que más aprovecha directamente el que envía una carta de un lugar a otro.

Pero el principal elemento es la divisibilidad: hay servicios que no pueden dividirse ¿cómo se distribuiría, por ejemplo, el servicio de la marina de guerra? ¿qué valor se fijaría y a qué unidad del servicio? Mas en el caso del telégrafo, la división es facilísima, pues se cobra un tanto por cada telegrama, y de este modo cada cual paga el servicio que recibe.

Hay servicios en que no se debe tomar por guía el segundo de estos elementos para organizarlos en forma de tasa; la beneficencia pública es uno de ellos: aprovecha individualmente a los menesterosos y desvalidos, pero no se les podría cobrar cuota por el servicio. En general se puede decir que no cabe la tasa en aquellos servicios que son divisibles pero que no tienden a dar un servicio positivo directo sino a prevenir males; y se deben organizar en forma de tasas los servicios públicos divisibles en que se ve más próximo el interés individual que el colectivo, salvo en los casos de ejercicio de la beneficencia.

178. Es cuestión muy interesante y de mucha importancia financiera la determinación de la cuota individual de una tasa: por la mucha variedad de los servicios y por la diversidad de costo que hay entre ellos, es necesario fijar para cada uno una cuota distinta y aún un sistema diverso de cuota.

Los elementos que se toman en cuenta para la determinación de la cuota son, principalmente, el valor o importancia del servicio, el peso, la distancia, el espacio ocupado; a veces se combinan estos elementos, y otras se toma uno solo de ellos; así en el servicio de correos se toma por base únicamente el peso de la carta; en los actos judiciales la cuantía del litigio; en ciertos transportes el peso, el volumen y la distancia. Cuando se toma un solo elemento, la tarifa se llama *única*; si se toman varios, *unitaria*. En general hay tendencia para transformar la tarifa unitaria en única, por hacer más fácil el cobro, porque no siempre el costo es proporcional al servicio y por la inclinación del Estado a la gratuitud.

Determinada la unidad del servicio, hay que atender a la proporción de la cuota con respecto a la cantidad del servicio y se determina de cuatro maneras:

1.º El precio único, siempre el mismo, cualquiera que sea la cantidad del servicio: así se paga lo mismo por un telegrama entre Valparaíso y Viña del Mar, que entre Coquimbo y Puerto Montt. Para fijar esta cuota, el Estado procura hacerla cuanto más baja sea posible, a fin de que la multiplicidad del consumo por la baratura produzca el total de ingresos que se necesita para cubrir el costo total del servicio.

2.º El precio por unidades, en que se cobra tanta suma de dinero por tanta suma de servicios, y se multiplica el precio por el número de unidades de servicio cuando se consume más de una: tal sería por ejemplo, el cobrar en el telégrafo cincuenta centavos por cada cien kilómetros; los 200 kilómetros, costarían un peso; 300, uno y cincuenta, etc.

3.º El precio progresivo por unidades, como cobrar cincuenta centavos, por los primeros 100 kilómetros, setenta y cinco por los segundos, un peso por los terceros. La progresión es injusta, pues no aumenta el costo del servicio en cada nueva unidad.

4.º El precio degresivo por unidades, que es lo contrario del anterior: el precio de la segunda unidad es menor que el de la primera, el de la tercera menor que el de la segunda. Es útil porque estimula el consumo.

Fijadas las tarifas, queda por ver la forma en que se cobran. Hay dos medios: la exacción directa y la indirecta. Con la exacción directa, se cobra directamente al consumidor la suma de dinero en que el servicio se ha tasado, sistema que permite al Estado conocer el producto de cada servicio, pero que es muy costoso porque exige mucho personal y muchas oficinas; con la exacción indirecta, se cobra el valor del servicio por medio de un sello que se apone sobre la especie, como en las cartas, sistema muy económico y fácil.

Para la determinación de la cuota es menester atender a una cuestión previa. No debe tratar el Estado de repartir todo el costo del servicio en forma de recogerlo por medio del consumo individual y es lógico que al fin del ejercicio

resulte algún déficit: no interesa solamente al individuo el que haya servicio de correos, por ejemplo, sino a la colectividad entera, y de ahí que sea justo tomar de las rentas generales de la nación una cantidad para cubrir las diferencias que resulten al fin de un ejercicio, de un período de tiempo.

179. Se han dado varias clasificaciones de las tasas, pero no todas lógicas ni de visible diferencia entre unas clases y otras. Preferimos seguir la de Flora, pero sin entrar en los detalles que contiene.

Las tasas se agrupan, primeramente en dos grandes categorías: a la primera, que se refiere políticamente a las funciones negativas del Estado y financieramente a la tranformación de las tasas en impuestos, corresponden las tasas *civiles* y *judiciales*; y a la segunda, que se refiere políticamente a las funciones positivas del Estado y financieramente a la transformación del dominio fiscal en público, pertenecen las tasas sobre amonedación, verificación de pesos y medidas, marca de metales preciosos y tarifas de ferrocarril (cuando se le explota como tasa,) postales, telegráficas y telefónicas.

La 1.ª categoría se divide en dos grandes grupos: el del *régimen jurídico preventivo*, que provee a la conservación del orden y de los derechos; y el del *régimen jurídico represivo*, que tiende a la definición y separación de los derechos aislados: al primer grupo pertenecen las *tasas sobre las acciones civiles* y al segundo, las *tasas judiciales*.

Las *tasas civiles* se subdividen en varias clases, que son: 1.ª tasas de *administración interior*, como las que refieren al estado civil (derechos sobre certificados de nacimiento, matrimonio, defunción, título de ciudadanía, concesión de títulos mobiliarios, certificados de propiedad, etc.); 2.ª tasas para la *difusión de la cultura* (derechos sobre ingresos a ciertas establecimientos de instrucción, sobre títulos profesionales, entradas a museos, etc.); 3.ª tasas para la concesión de ferias y mercados, derechos sobre contratos de sociedad y otras análogas; y 4.ª tasas para el servicio de sanitario, necroscópico y de seguridad pública.

Las *tasas judiciales* se subdividen en: 1.º tasas para la *jurisdicción contenciosa civil*, que son las costas del juicio; 2.º tasas para la *jurisdicción contenciosa penal*; y 3.º tasas para la *jurisdicción voluntaria*.

La 2.ª categoría es mucho más simple que la anterior: comprende las tasas sobre la acuñación de moneda, la verificación de pesos y medidas, la marca de los trabajos en oro o plata, el servicio postal, el telégrafo y el teléfono.

Estas clasificaciones tienen más importancia teórica que práctica y las consignamos solamente por razón de método, para ayudar a poner orden en las ideas y conocimientos del lector; pero no hay unanimidad de pareceres para aceptarlas, como que muchos tratadistas califican de impuestos varias de las contribuciones que en la clasificación precedente figuran como tasas.

180. No todas las tasas enumeradas o indicadas en esa clasificación se cobran en todos los países; muchas de ellas son absolutamente desconocidas en varias naciones.

No todas, tampoco, se justifican igualmente y muchas hay que debieran suprimirse, porque no conviene erizar de tributos, derechos, tasas y gravámenes todas los actos de la vida del ciudadano: más valdría suprimir las que rinden poco al Estado, dejar por allí un poco de más libertad a los contribuyentes y hacer aparecer menos odioso al Estado ante sus ojos, o menos odiosa la oficina pública que los cobra.

Tienen una ventaja las tasas sobre muchos impuestos: la de que con ellas el contribuyente se da cuenta cabal de lo que paga y la de que se ve en ellas el costo del acto de servicio a que el pago corresponde. En cambio tienen un inconveniente grave: que en muchas el contribuyente no paga al Estado sino a un particular, como en el caso de los derechos notariales y en los de secretaría judicial, y esto hace odiosa la tasa para el que la paga y provoca irritaciones contra la oficina o el funcionario que exige esos derechos.

Para el cobro de las tasas se fijan aranceles por medio de una ley y que deben ser ampliamente publicados: el arancel tiene una ventaja, que es el dar a conocer el tributo y así evita los abusos, pero tiene asímismo un inconveniente grave, que es el de que en los países de curso forzoso, y por tanto de grandes fluctuaciones en la moneda, el funcionario u oficina que cobra por arancel no recibe lo que le corresponde o pide más de lo que el arancel señala.

181. De entre las tasas de la primera categoría las más importantes son las judiciales, porque se refieren a la administración de justicia.

Son de dos clases: la una se dirige a dar una renta al Estado, lo que se consigue por medio del *papel sellado*; y la otra se refiere a la remuneración de ciertos funcionarios judiciales, como son los secretarios, procuradores, receptores, fiscales y otros.

Acerca de estas tasas hay dos tendencias diversas. Algunos estadistas quieren que sean ellas lo más bajas posibles, pues la justicia debe ser expedita, gratuíta o por lo menos barata, y al alcance de todos los derechos, y con cargas muy subidas se impide a los pobres acudir a la justicia. Otros quieren, por el contrario, que sean muy elevadas, para impedir que haya excesivo número de litigios, muchos de ellos por causas fútiles, y que los litigios se prolonguen excesivamente. Por su parte, el Fisco está interesado en que las tasas sean muy altas porque con ello se aumentan sus ingresos.

Estamos por la primera tendencia, porque es menos mal para la sociedad la abundancia de litigios que la escasez o dificultad de la justicia. Pero para atender a este fin, esto es, para asegurar el acceso hasta la justicia a todos los derechos y para conciliarlo con las necesidades fiscales y a la vez con la conveniencia de evitar los litigios inútiles, conviene establecer tasas graduales, en que el precio del papel y los derechos estén en relación proporcional con la cuantía del litigio.

CAPITULO XXIII

DE CIERTAS TASAS EN ESPECIAL.

182. Importancia de ciertas tasas.—183. La acuñación de moneda.—184. Verificación de pesos y medidas.—185. Marca de trabajos de oro y de plata.—186. El servicio postal.—187. El servicio de telégrafos.—188. El servicio de teléfonos.—189. Datos estadísticos.

182. Las tasas de la segunda categoría, que corresponde políticamente a las funciones positivas del Estado y financieramente a la transformación de los bienes patrimoniales del Estado en bienes de dominio público, tienen importancia especial porque en ellas se ven más claramente los rasgos característicos de las tasas, y porque se refieren a servicios públicos que cada día toman mayor incremento y son signos visibles de la cultura social. Son, como queda dicho, el servicio de amonedación, el de verificación de pesos y medidas, el de correos, el de telégrafos, el de teléfonos, y a éstos se agrega el de marca en los trabajos de oro y plata, que es de mucho menos importancia.

Dedicaremos un artículo a cada uno, pero tratando más extensamente el de correos, que es el más importante de todos.

183. El servicio de acuñación de moneda no es función esencial del Estado: la moneda no es sino un medio de cambio y un denominador de los valores e interesa por tanto a las particulares para sus trueques y operaciones comerciales; en consecuencia deberían ser ellos los que atendieran a proveerse de moneda, y no es por tanto obligación natural del Estado el subministrarla.

Pero, además de ser ya un hecho histórico el que el Estado tenga a su cargo la acuñación de moneda, hay muchas y muy buenas razones para entregar al Estado esta función: desde luego, así se consigue la unidad de moneda dentro de cada país, y aún es posible que se llegue algún día a la unidad monetaria universal; en seguida, llevando la moneda el sello o cuño del Estado, con expresión de ley, peso y valor, circula más fácilmente, pues si la acuñaran los particulares, cada individuo tendría que preocuparse de determinar la calidad de la moneda que se le diera, lo que originaría muchas dificultades para el comercio; además, dejada la libre acuñación a los particulares, no todos los cuños serían igualmente dignos de crédito y no podría recibir el Estado indiferentemente todas las monedas al percibir los tributos, sino que tendría que declarar buenas unas e ineptas otras como medio liberatorio de las obligaciones de los particulares para con el Fisco, de donde vendrían privilegios y exclusiones odiosas; y por último—para no enumerar sino las razones principales—, como no todos los particulares sellarían iguales monedas, se cumpliría la ley de Gresham, y la moneda de inferior calidad arrojaría a la buena del mercado.

Estando a cargo del Estado la acuñación de moneda, caen sobre éste dos clase de gastos: los unos son los propios del trabajo de acuñación, que requiere instalaciones, pago de empleados y consumo de ciertas materias; y los otros son los que provienen del retiro de las monedas gastadas, y por tanto depreciadas, del mercado. Estos dos clases de gastos se cubren con diversos recursos: los primeros, los propios de la acuñación, se cobran al hacer el trabajo; y los segundos se sacan de rentas generales, pues como es la sociedad, la colectividad, la que ha desgastado la moneda con el uso, ella debe pagar los gastos respectivos.

Al cobrar el trabajo de amonedación, hay que atender a dos circunstancias: con respecto a la moneda de oro, o principal de plata, como el Estado no la acuña oficiosamente,

esto es, como no compra el oro y la plata para acuñarlos, sino que son los particulares los que le llevan el metal para que lo acuñe, se cobra a éstos el servicio al hacerse el trabajo; con respecto a la moneda divisionaria de plata y a la moneda de vellón, en las cuales el valor intrínseco es menor que el nominal, es el Estado el que acuña oficiosamente, y cobra el gasto en la misma moneda, ya que le asigna un valor mayor que el real o lo saca de rentas generales.

En cuanto a la determinación del precio del servicio, se ha pedido a veces que sea proporcional al valor de la moneda; pero como no se trata de cobrar un impuesto sino la remuneración de un servicio, tal petición es injusta, porque el Estado hace el mismo gasto en acuñar una moneda de cinco pesos que una de diez. Es justo, sí, pedir algo más por la acuñación de monedas de oro que por las de plata, porque en aquéllas la operación debe ser más cuidadosa y prolija, por las diferencias considerables de valor que pueden resultar de una aleación mal hecha, diferencias que en las de plata tiene menor importancia.

Suele llamarse Casa de Moneda a la oficina encargada de la acuñación.

En Inglaterra se gastan 2,082 diez milésimas de libra esterlina en la amonedación de un kilógramo de oro, o sea el 1.5 por mil. Stanley Jevons ha calculado que una moneda de oro pierde 43 milésimas de grano (2.5 milígramos) por año. Y según un estudio del Dr. Rose, la vida de las monedas inglesas de plata es la siguiente:

Media corona	64.66	años.
Florines	45.41	,,
Chelines	41.61	,,
Seis peniques	28.22	,,
Tres peniques	32.76	,,

Por donde se ve que la moneda más usada es la de seis peniques.

En las monedas continentales el desgaste es más o menos como el de las inglesas.

184. De menor importancia financiera es el servicio de verificación de pesos y medidas, pero tiene cierta importancia social. A todos los consumidores interesa que los pesos y medidas que se usan en el comercio sean fieles y honrados, y a los comerciantes honrados les conviene acreditar que las que usan tienen esos dos caracteres. Sólo el Estado puede satisfacer esta necesidad, pues si el testimonio no emanara de la autoridad no tendría valor alguno ante el público.

El Estado concurre a satisfacer esta necesidad por dos medios: la fijación de un sistema de pesos y medidas uniformes, lo que se hace siempre por medio de una ley que declara obligatorio el sistema; y la verificación de los pesos y medidas en uso en el comercio, para ver si están conformes con la ley.

Como el servicio interesa directamente a los particulares, es justo que el Estado cobre el servicio; y lo cobra haciendo pagar el derecho de verificación a los comerciantes. El servicio es generalmente de resorte municipal y los empleados encargados de hacer la verificación se denominan, en los países de habla castellana, *fieles ejecutores*.

Los derechos varían mucho de un país a otro y no dan un resultado pecuniario de gran importancia.

El sistema métrico de pesos y medidas tiende a hacerse universal; ya se ha hecho obligatorio en Gran Bretaña, que era el país en que había hallado mayor resistencia en las costumbres, y no tardará mucho en extenderse por todo el mundo.

185. La marca de artefactos de oro, y de plata, es de mínima importancia financiera. Algunos artífices, con el objeto de acreditar la calidad de sus obras y para impedir las falsificaciones, recurren al Estado para que éste les ponga un signo de garantía y pagan el gasto que la operación demanda.

Con ello no se evitan las falsificaciones, pero el Estado accede siempre a prestar el servicio, que, sin embargo, no es muy recomendable como función del Estado, aunque ordinariamente sea inofensiva.

186. Entre todos estos servicios, el más importante es el de correos y por esto le dedicaremos más extensión; y dividimos este artículo en cuatro párrafos: 1.º por qué el correo es servicio del Estado; 2.º precio del servicio; 3.º servicios anexos al correo; 4.º datos estadísticos.

§ 1.º El servicio de correos no es tampoco una función esencial del Estado; entra en la industria de transportes y como tal es propia de la acción individual. De hecho, no siempre ha sido fiscal, pues aunque existiera como institución del Estado desde la más remota antigüedad y aunque se le hallara entre los pobladores de México y del Perú en tiempos de la conquista española, sólo tenía el carácter de transporte de las comunicaciones oficiales, y paralelamente con este servicio privado de los gobiernos, funcionaba uno particular de transportes, aunque rutinario e inseguro, para las necesidades de los particulares; y aún más, en Alemania estuvo por siglos entregado el servicio general de correos a una empresa particular concesionaria (Thurn y Taxis).

Pero hay muy buenas razones para entregárselo al Estado y aún para que éste lo ejerza como monopolio. Si se le dejara a la acción libre individual, es probable que se formaran muchas compañías, que se repartirían el territorio, y de aquí sobrevendría la falta de unidad en el servicio y la falta de unidad en las tarifas; y como se haría por interés de lucro, quedarían bien servidas solamente las regiones más pobladas y que pudieran dar un movimiento provechoso y abandonadas las poblaciones pequeñas, los caseríos y los campos. Es preferible, por tanto, que el Estado se haga cargo del correo, con lo cual se consigue otro bien: el Estado lo explota como tasa, esto es, sin mira de lucro, con el deseo de cubrir sus gastos, y aún con pequeña pérdida, por la razón que hemos

apuntado en el final del artículo 178; y explotado por particulares, sería mucho más costoso, pues éstos tendrían que buscar el lucro, por lo menos hasta asegurar un buen interés para el capital invertido.

El monopolio del correo se justifica por una razón que ya hemos señalado: si el Estado lo hace sin mira de lucro y está obligado a extenderlo aún a las más pequeñas poblaciones, lo que recarga considerablemente los gastos sin provecho pecunjario, la competencia de empresas particulares sería ruinosa para la fiscal, pues dejaría al Estado los puntos que no dan provecho y le quitaría mucha clientela en las grandes poblaciones, donde el Estado encuentra compensación para aquellos gastos en la intensidad y abundancia del movimiento postal. El monopolio es, por consiguiente, un medio de abaratamiento del servicio, y medio también de asegurar la inviolabilidad de la correspondencia, en el derecho público, y de establecerlo en toda la extensión del país.

§ 2.º El precio del servicio debe ser el mínimo, por la misma enorme importancia del correo como medio de comunicaciones sociales, como agente del comercio, como elemento de difusión de la cultura para el transporte de periódicos, como lazo que establece la unidad territorial y la de la sociedad de un país. De ahí que nunca se le explote con mira de lucro.

En cuanto a las tarifas que se cobran actualmente—y que varían de un país a otro—, han sido el fruto de una larga experiencia. Hace un siglo se tomaba por base el peso y la distancia, y se cobraba tanto dinero por un mínimo del uno y de la otra, y se recargaba el precio a medida que el peso y la distancia aumentaban; después se hizo la gran reforma que estableció la tarifa única por distancia y dejó la graduación sólo para el peso. El medio de cobrar antiguo dificultaba también el servicio, pues se hacía pagar el porte a la persona que recibía la carta; después, por ensayos sucesivos, se llegó al uso del sello de franqueo que facilitó enormemente y multiplicó el uso del correo.

La gran reforma a que acabamos de referirnos se realizó en Inglaterra. Se cobraban allí 4 peniques por una carta de hasta 15.55 gramos de peso; y por el proyecto de un particular, Sir Rowland Hill, se modificó el precio reduciéndolo a un penique en cualquiera distancia; el resultado se puede medir por los siguientes números: en 1839, año de la reforma, el correo movilizaba 78 millones de cartas; en 1840, inmediatamente después de la reforma, movilizó 169 millones, 227 en 1845; 410 en 1855; y en el año oficial de 1.º de Abril de 1908 al 31 de Marzo de 1909 movilizó 2,907.400,000 cartas, 860.000,000 de tarjetas postales, 953.200,000 paquetes de medio peniques, 202.300,000 diarios y periódicos, y 113.200,000 piezas diversas; en total 5,035.920,000 piezas postales.

§ 3.º En la generalidad de los países civilizados, el servicio postal no se limita ya al trasporte de la correspondencia únicamente; sigue ésta siendo su labor principal, pero se le han agregado muchos servicios que las oficinas de correos puedan atender con facilidad y que son de gran comodidad para el público. He aquí una lista de ellos:

1.º Transporte de encomiendas postales;

2.º Trasmisión de valores por giros postales o por cartas certificadas;

3.º Cobros de dinero por cuenta de terceros en todos los países que forman la Unión Postal Internacional;

4.º Abonos o subscripciones a diarios nacionales y extranjeros;

5.º Cajas de Ahorros y expendio de estampillas postales de ahorro;

6.º Pago de los cupones de títulos de la deuda pública al portador o a la vista;

7.º Legalización de ciertos actos y documentos judiciales.

No todos estos servicios se aplican en los correos de Chile; el 3.º, el 6.º y el 7.º no son usados aquí, pero son frecuentes en los países europeos.

§ 4.º Anotamos algunos datos acerca de las sumas que se gastan en algunos países en el servicio de correos y que corresponden al año de 1912:

Alemania, imperio, correos, 711.270,892 marcos;
Austria, correos y telégrafos, 154.827,180 coronas;
Francia, correos, 343.071,720 francos;
Gran Bretaña, correo, 19.681,600 libras esterlinas;
Holanda, correos, 13.580,000 guilders (12 guilders valen 1 libra esterlina);
Italia, correos y telégrafos, 124.337,397 liras;
Rusia, correos y telégrafos, 62.143,810 rublos;
Suecia, correos, 20.538,721 corona (kronor) (18.16 kronor valen 1 libra);
Suiza, correos, 57.076,505 francos;
Estados Unidos, correos, 234.246,565 dólares.

187. Las mismas razones que se dan para entregar al Estado en forma de monopolio el servicio de correos suelen darse también para entregarle, en igual forma, el de telégrafos: extensión de la red a todo el territorio, seguridad y regularidad en el servicio, inviolabilidad de las comunicaciones, unidad de tarifas y baratura del precio.

A nuestro parecer, no son aplicables al telégrafo las razones del correo. La importancia del servicio telegráfico es menor que la del postal, pues mientras éste interesa por igual a todas las clases de la población, aquél interesa especialmente a las clases económicamente superiores; no es tan fácil en el telégrafo como en el correo la reducción de tarifas, pues el aumento en el servicio por causa de la reducción trae consigo la necesidad de nuevas líneas coadyuvantes y un gran aumento de empleados con gran incremento de los gastos; dos países que tienen monopolio postal fiscal pueden entenderse fácilmente para las comunicaciones internacionales, mientras que el monopolio telegráfico del uno suscitaría los recelos del otro; y por último los grandes descubrimientos de estos

últimos años en materia de comunicaciones telegráficas, debidos al genio de Hertz, de Branly, de Marconi, y que han puesto a disposición del mundo la telegrafía sin hilo, han hecho ver que el Estado no puede ir al monopolio del servicio o tendrá que abandonarlo donde lo tenga, pues los ciudadanos pueden ahora comunicarse fácilmente sin necesidad de recurrir al intermedio del Estado.

Sin embargo hay algunas naciones que tienen organizado el servicio telegráfico en forma de monopolio fiscal: así la Inglaterra rescató en 1880 todas las líneas particulares y aún últimamente algunos gobiernos han declarado ya que las comunicaciones radio-telegráficas deberán ser regidas por un monopolio.

En la práctica, nuestro país puede ser un buen testimonio de las ventajas de la libre concurrencia y de la inferioridad del servicio fiscal. No hay monopolio fiscal, sino que se deja libertad a las empresas particulares, mediante ciertas condiciones, para que tiendan y exploten líneas propias, y el Estado compite con ellas con líneas fiscales; la tarifa no es libre, pues para evitar la concurrencia el Estado no permite que las líneas particulares cobren más barato que las fiscales, y, no obstante, el público acude de preferencia a aquéllas y la empresa fiscal suele dejar pérdidas al Estado, por lo cual ha recurrido varias veces a las alzas de tarifas.

Aun dentro del régimen de libre concurrencia es necesaria la intervención del Estado en las líneas particulares: desde luego éstas no pueden tenderse sin la autorización del gobierno por causa de la expropiación; es conveniente, además, la intervención oficial para asegurar la inviolabilidad y la responsabilidad en el servicio.

Es fácil de establecer la tarifa única para el telégrafo y de hecho se aplica en casi todos los países, pero el precio varía de un país a otro. He aquí un cuadro del costo por telegrama en los principales países europeos:

ESTADOS	Número de telegrms. Millones	Ingresos Millones de frs.	Costo medio por telegrs.
Austria-Hungría ...	20	11	0.55
Francia	41	34	0.81
Alemania	41	39	0.94
Inglaterra.....	91	70	0.77
Italia.....	10	14	1.39

Estos datos se refieren al año económico de 1899-1900.

188. Siempre con las mismas razones, se pide el monopolio del servicio telefónico por el Estado; pero todavía son menos aplicables a éste que al telégrafo: es menos necesario y aun menos útil al Estado que el telégrafo y es de interés especial para el comercio en primer lugar y para la familia en segundo; y aun sin la intervención del Estado, tiende a abaratarse por la concurrencia que suele haber entre compañías particulares.

Hay, sin embargo, monopolio fiscal en Austria, Bélgica, Bulgaria, Francia, Alemania, Inglaterra, Suiza, Rusia, Rumania y Hungría; y es libre o mixto en los demás países, en algunos de los cuales, al hacer la concesión, se reserva el Estado el derecho de rescate o la devolución gratuita, al espirar el plazo de la concesión, de las líneas urbanas e inter-urbanas.

En realidad, no se establece el monopolio por el servicio mismo sino por poner en manos del Estado todos los medios de comunicación: ferrocarriles, correos, telégrafos y teléfonos.

Aun en el caso de industria libre, el Estado debe tener intervención en el servicio particular por las mismas causas que hemos señalado para el telégrafo.

Según una estadística de 1899, la proporción de habitantes por cada abonado al teléfono era la siguiente: en Suiza 75,

en Inglaterra 214, en Alemania 216, en Bélgica 429, en Francia 690, en Austria 825, en España 1,465 y en Italia 2,243.

189. Completamos los anteriores datos estadísticos con los siguientes que tomamos del libro de Birot y que se refieren al correo, al telégrafo y al teléfono, en los años que se indican:

Estados	Año	Piezas postales Millones	Telegrs. Millones.	Líneas telegráficas Miles klms.	Líneas telefónicas Millones de klms.
Alemania	1909	9,024	56	217	5.1
Inglaterra.....	1906	4,986	89	111	1.7
Austria-Hungría .	1908	2,300	31	74	0.6
Bélgica	1908	720	7	7	0.2
Dinamarca	1909	324	3	3	0.3
España	1906	275	5	33	0.05
Francia	1908	4,670	55	177	1.1
Holanda	1909	544	6	7	0.2
Italia.....	1907	1,146	15	53	0.1
Noruega	1908	181	2	17	0.15
Rumania	1908	152	2	7	0.05
Rusia	1908	1,764	30	242	0.3
Suecia	1908	392	4	18	0.3
Suiza	1909	415	4	5	0.3
Turquía	1907	37	3	46	—
Argentina	1908	—	—	56	—
Australia	1908	—	—	88	0.2
Brasil	1908	—	—	58	0.06
Canadá	1909	—	—	61	0.4
China	1909	—	—	42	—
Estados Unidos..	1909	—	—	435	22.3
Indias inglesas ...	1908	—	—	118	0.001
Japón	1908	—	—	40	0.3
México	1906	—	—	78	0.4

TITULO III.

DE LOS IMPUESTOS

SECCION PRIMERA

De los impuestos en general.

CAPITULO XXIV

NATURALEZA Y FIN DEL IMPUESTO.

190. Definición del impuesto.—191. Importancia de los impuestos.—192. Falsas teorías sobre la naturaleza del impuesto.—193. El impuesto ¿es un bien o es un mal?—194. Fin verdadero del impuesto.—195. Otros fines del impuesto.—196. ¿En qué substancia se debe pagar el impuesto?

190. En un artículo anterior (175) hemos definido el impuesto diciendo, con Flora, que «es la cuota-parte del costo de producción de los servicios públicos indivisibles tomada coactivamente por el Estado sobre la riqueza de todos sus miembros».

Esta definición es buena y útil para explicar la naturaleza del impuesto, pero es especial, pues define el impuesto en comparación con la tasa y adolece todavía de otro defecto

de que luego hablaremos. Se requiere, pues, una que no sea relativa, sino absoluta, y en este sentido anotamos la de Leroy Beaulieu, que es sin duda la mejor entre las muchas que se han dado:

«Impuesto es la contribución exigida de cada ciudadano por su parte en los gastos del gobierno». El mismo autor indica en otro pasaje la substitución de la palabra «ciudadano», de significado estrecho, por «habitante», que es más comprensiva.

Por nuestra parte, después de comparar varias definiciones para tomar lo mejor de cada cual, proponemos la siguiente: «impuesto es la porción de sus haberes con que los habitantes de un país concurren a las cargas públicas.»

191. En artículos anteriores hemos dado también algunas noticias acerca del origen histórico de los impuestos, especialmente en los artículos 144 y 151. Sólo recordaremos, como idea general, que en los comienzos de las naciones modernas el soberano proveía a los gastos del Estado con las rentas del dominio y con las prestaciones personales, y lentamente se transformó el dominio en servicios directamente remunerados y las prestaciones se convirtieron en tributos, y de este modo se desarrollaron los impuestos.

Hemos explicado también, en el capítulo XXII, que entre los servicios del Estado hay algunos en que es posible pedir a los habitantes la remuneración directa y por esta razón se organizan en forma de tasa; pero otros no son susceptibles de tal organización y por esta causa el Estado recurre a los impuestos para cubrir todos los gastos. Además en las mismas tasas no pide el Estado que el producto cubra todos los gastos del servicio y hasta es tolerable una pérdida, la cual se compensa con cantidades que salen de las rentas generales y ésta es otra causa para recurrir a los impuestos.

Por aquella evolución del sistema financiero y por estas causas de orden administrativo, los impuestos, que eran una pequeña porción entre los recursos del Estado, hoy forman la

parte principal en los presupuestos públicos. Así en Francia en los de 1912, los productos del dominio y de las tasas no alcanzan a 1,200 millones de francos sobre un presupuesto total de 4,500; en Gran Bretaña, donde el dominio es menor, no pasan de 10 millones de libras sobre un total de 200, y éste es más o menos la proporción en los demás países, excepto en Alemania, sobre todo en Prusia, por la considerable importancia de los bienes dominales, según hemos explicado anteriormente.

En las naciones actuales, que se componen de grandes masas de población, que cuentan cuatro, seis o más decenas de millones de habitantes, los impuestos figuran necesariamente en los presupuestos en una gran proporción, por la misma gran extensión de los servicios colectivos que nace de la abundancia de población; y aunque por una parte se ve cierta tendencia en las organizaciones financieras hacia la tasa, como no siempre ésta es aplicable y por causa del desarrollo de la población, se puede asegurar que la proporción de los impuestos seguirá creciendo más y más, comparativamente con los otros recursos fiscales.

«Los impuestos—dice Nitti (1)—han venido a ser, a la hora presente, la entrada típica de los presupuestos modernos: son la base de éstos y constituyen no solamente la parte mayor del total de las entradas sino el fundamento de todos los sistemas financieros. Pues en todo estado de civilización hay y habrá siempre servicios públicos directos en beneficio de todos los ciudadanos, ninguna sociedad puede subsistir sin los impuestos.» «Aun en la organización comunista, agrega, habría impuesto, pues siempre sería necesario retener una parte del producto del trabajo de los asociados para satisfacer las necesidades generales, que los individuos no pueden satisfacer. Nadie, por tanto, puede negar que el impuesto sea un hecho necesario y que sólo por el impuesto es posible una sociedad civilizada.»

(1) Nitti, obra citada.

192. Para fijar bien claramente la naturaleza del impuesto, importa mucho refutar algunas falsas teorías que se han dado acerca de ella.

a) La primera dice que el impuesto no es más que el precio de los servicios del Estado. Esta teoría es falsa por incompleta, pues según ella el ciudadano no estaría obligado a pagar impuestos sino para cubrir los gastos de los servicios y nada más fuera de éstos. Pero paga y debe pagar también las deudas que contrae el Estado y aún los errores y derroches del Estado, ya que también cometen faltas los gobiernos y éstas afectan a la nación entera. «El Estado—dice Leroy Beaulieu —es un ser moral que obra en nombre de todos los ciudadanos y de sus actos son responsables todos éstos». Y la solidaridad no se limita a la población presente a la fecha de un acto del Gobierno sino que se extiende a las generaciones futuras. Así, pues, los ciudadanos pagan impuestos para cubrir los servicios, para servir las deudas públicas y para rescatar o expiar las faltas colectivas.

Por otra parte, no siempre hay equivalencia entre lo que cada ciudadano paga como impuesto y el servicio que recibe del Estado; lo frecuente es que los que menos pagan reciban más servicios: los enfermos, menesterosos y desvalidos que reciben asistencia en hospitales y asilos, los reos que el Estado aloja, viste y alimenta en los establecimientos carcelarios, los estudiantes que reciben instrucción gratuita en las escuelas y colegios del Estado son personas que nada o poco dan al Estado en remuneración de los servicios que de él reciben, y por otro lado los ricos que pagan mayores tributos son los que menos aprovechan de muchos servicios públicos.

b) La segunda teoría sostiene que el impuesto es una prima de seguros que los contribuyentes pagan, y destinada al sostenimiento de los servicios de seguridad y justicia. Esta teoría no sólo es incompleta sino falsa por el concepto del Estado en que se basa: el Estado no es un mero guardián de policía; sus atribuciones y su razón de ser son mucho más

extensas y de mayor trascendencia. Basta, además, consultar el texto de una ley de presupuestos para ver que los impuestos se aplican a muchísimas obras fuera de las de seguridad y justicia, aún sin entrar en una exageración de las atribuciones del Estado.

Ahora, si se compara al Estado con una compañía de seguros, se ve claramente la diferencia de la manera como el uno y la otra se conducen: las compañías restituyen al asegurado el objeto materia del contrato y destruído o deteriorado por el siniestro; pero el Estado no puede tomar tal obligación sobre sí: si un criminal incendia una casa, la justicia persigue y castiga al incendiario pero no da al dueño la casa o su valor; si un ladrón roba dinero y lo consume, el Estado busca y castiga al ladrón pero no devuelve la cosa consumida.

c) La tercera teoría dice que el impuesto es la cuota individual que corresponde a la aplicación y a los gastos generales de explotación del capital nacional. Esta teoría no es falsa pero es incompleta: si todos los actos del gobierno fueran prudentes, previsores, eficaces y de resultado seguro, tal teoría sería aceptable; pero no lo son, pues al fin son hombres y por tanto falibles los que ejercen la autoridad y los que los eligen, y por tanto hay actos estériles y perjudiciales, y todos éstos gravan a los contribuyentes, pues todos deben pagar por medio de los impuestos los gastos que de tales actos se originan.

d) La cuarta es la menos aceptable de todas: dice ella que el impuesto es un tributo que el súbdito por ser súbdito paga al soberano por ser soberano. Esta teoría es absurda: el Estado no se compone de soberanos y súbditos, sino de ciudadanos libres, que eligen representantes y se dan libremente una constitución.

193. Para concluír de fijar las ideas acerca de la naturaleza del impuesto, cabe examinar una cuestión que se presenta frecuentemente: el impuesto ¿es un mal o es un bien? La

respuesta es diversa según se considere el impuesto en sí o cada impuesto en particular.

El impuesto en sí es realmente una expropiación que se hace de una parte de los haberes de los particulares con el objeto de satisfacer necesidades colectivas: el contribuyente se priva de una parte de sus goces o tiene que hacer mayores esfuerzos para reponer lo que el impuesto le ha quitado; pero con esta privación concurre con otros contribuyentes a proveer a la seguridad de su persona, de su trabajo y de sus bienes, de modo que la privación se torna en beneficio para él y ha sido un medio de adquirir ciertas ventajas sociales que de otro modo no obtendría.

Una comparación que tomamos de una obra de León Say (2) explicará mejor la naturaleza del impuesto. Cuatro hombres trabajan en un país en que no hay gobierno ni, por tanto, seguridad para las personas, para el trabajo, ni para los bienes; y trabajando producen cierta cantidad de objetos necesarios a su consumo o destinados a ser cambiados por otros necesarios para su consumo. Un día cae sobre ellos una banda de ladrones que los maltratan y roban. Se van los ladrones, renace la calma y los cuatro hombres vuelven al trabajo; pero, enseñados por la experiencia, uno de ellos hace la guardia por turno para avisar la vuelta de los bandidos y evitar el daño; mas ya no son cuatro los que trabajan sino tres, y estos tres tienen que producir tanto como antes los cuatro, para proveerse igualmente, o la producción disminuye y entonces los cuatro gozan de menor cantidad de productos que antes.

Tal es la esencia del impuesto: un aumento de esfuerzos o una disminución de goces; pero en cambio se adquiere con él la seguridad y el orden social.

Considerado cada impuesto en particular, puede ser bueno o malo según sus caracteres: si absorbe una cuota excesiva de los haberes, si impide el ahorro, si produce un resultado peligroso para las costumbres, si su producto pecuniario se derro-

(2) León Say, Les solutions démocratiques des impôts, París, 1886.

cha o se invierte en forma inconveniente o poco moral, el impuesto pasa a ser un mal y merece toda censura.

Cabe observar si no será un mal el impuesto, aunque no peque por tales defectos, por cuanto el Estado lo toma coactivamente y contraría así la libertad de los ciudadanos. Pero no es fundada la observación, pues previamente el impuesto ha sido consentido por la nación, y si el Estado lo toma por coacción es porque es éste el medio más rápido, seguro y eficaz de tomar lo que se le debe: los gastos publicos apremian y no es posible que el Estado espere la buena voluntad de los contribuyentes para la recaudación del impuesto.

194. Conocido el origen y la naturaleza del impuesto, examinemos el fin a que se destina.

En esta materia hay dos cuestiones que atender: cuál debe ser el fin del impuesto, que es una cuestión de derecho, y cuáles son los fines a que ordinariamente se destina, lo que constituye una cuestión de hecho, a que dedicaremos el próximo artículo.

Si se tiene presente la definición que hemos anotado más arriba, queda en claro la cuestión de derecho: el impuesto es la parte que el Estado toma de los haberes—o de las facultades, como dicen algunos hacendistas muy respetables, entre ellos René Stourm—individuales, y que es la cuota con que los contribuyentes concurren *a las cargas públicas*. El fin del impuesto es, en consecuencia, dar rentas al Estado para la realización de sus funciones, y por eso se dice con mucha razón que el impuesto debe ser *únicamente fiscal*.

La justicia de los gastos es la que forma la justicia del impuesto, y por tanto el impuesto es legítimo mientras se dirige a ese fin, mientras da al Estado los recursos necesarios para cubrir los gastos que la necesidad pública aconseja. Por esta razón, siguiendo un método distinto del de grandes tratadistas, hemos comenzado por señalar las funciones del Estado, pues de éstas depende el número y la cuantía de los impuestos.

No basta que los poderes públicos hayan autorizado un gasto para que quede legitimado el impuesto que se arbitra para cubrirlo: no es ésta una cuestión de derecho positivo, sino de derecho natural. Si el gasto autorizado es ilícito, si excede de las atribuciones del Estado, si no corresponde a un bien público evidente, el gasto es injusto, e ilícito el impuesto que se le destina.

Repetiremos, pues, con Z. Rodríguez, que el impuesto es lícito en cuanto es necesario, y su fin es fiscal, o sea contribuír a las cargas públicas.

195. Pero los gobiernos rara vez se detienen en ese límite: en todas las naciones hay muchos impuestos que tienen fines muy diversos del legítimo natural, y de ahí que los tratadistas clasifiquen los impuestos en *fiscales*, *económicos* y *sociales*.

Los fiscales ya quedan definidos.

Económicos son aquéllos por los cuales el Estado interviene en el ejercicio de las industrias (tomamos esta palabra en su acepción científica, amplia, y no en el vulgar de manufacturas) para ayudarlas y protegerlas, de donde nace la subdivisión en *impuestos protectores* e *impuestos prohibitivos*.

Sociales son aquéllos con que el Estado procura obtener un bien social, como el de modificar la repartición de las riquezas, o un fin moral, como la represión de ciertos vicios.

Son ejemplos de *impuestos protectores* el que entre nosotros grava con un 35 % la internación de ciertas mercaderías extranjeras, siendo el derecho común de 25 %, con el objeto de ayudar a las industrias nacionales; y el de 60 % sobre otras mercaderías, y que gravando considerablemente los precios de éstas libra de concurrentes a las similares del país.

Prohibitivos son los que por su enorme cuantía impiden la internación de alguna mercadería extranjera, para evitar su consumo y sobre todo para ayudar a alguna industria nacional.

El derecho común de 25 % es un ejemplo de *impuesto fiscal*, pues no tiene otro fin que el de dar rentas al Estado para hacer los servicios públicos.

Como ejemplo de *impuesto social* puede citarse el impuesto progresivo sobre la renta que se cobra en algunos países, Prusia entre otros: y de *impuesto moral*, la patente de subido valor que se cobra a las cantinas para combatir el alcoholismo, y los que gravan los objetos de lujo.

Al estudiar los impuestos en particular, trataremos en detalle de estos fines. Por ahora nos limitaremos a ideas generales.

Los impuestos protectores y prohibitivos son injustos porque sacrifican a los contribuyentes en obsequio de los industriales, esto es, sacrifican el bien general en provecho particular, y porque operan un verdadero desplazamiento de la fortuna, quitándola a unos para darla a otros, sin que se aumente la riqueza.

Los impuestos sociales son igualmente injustos, además de dañinos, porque castigan el esfuerzo, la previsión, la iniciativa de los hombres de empresa, y porque se arroga el Estado una atribución para la cual no tiene capacidad natural: la repartición de la riqueza se efectúa en virtud de leyes naturales y no puede estar sometida al capricho de los hombres, como no pueden estarlo tampoco la propiedad, la libertad y demás elementos fundamentales del orden social y económico.

Los impuestos morales pueden ser tolerables: la ciencia de la Hacienda no puede negar su concurso al Estado cuando éste se vale de un impuesto para combatir un vicio, tanto menos cuanto que esto no constituye sistema financiero, sino que es un caso aislado en el sistema tributario. Pero no se debe olvidar que estos medios suelen ser muy poco eficaces, que rara vez se consigue extirpar realmente el vicio y que frecuentemente no se consigue otra cosa que hacerlo desviarse u ocultarse.

196. Es cuestión muy conexa con la de la naturaleza y fin del impuesto la de la substancia en que se deben pagar los impuestos: si en especies o en dinero.

En tiempos antiguos se usó el pago en especies, que era la forma más propia de la entrega de los tributos. En los tiempos en que no se había generalizado el uso de las monedas metálicas y en que se usaban las piezas de ganado, las pieles, el aceite, el trigo y otras especies como moneda y valorímetro, era natural que con ellas se pagaran también los tributos que se debían al soberano. Y en la India, en la Persia y en otros países, en que el soberano era el dueño de todas las tierras y dejaba a los súbditos solamente el usufructo de ellas, era también natural que al cobrar los tributos los cobrara en los productos de la tierra misma, y de ahí el pago en especies.

Aun en tiempos actuales, hasta hace sesenta años, existía en Chile el diezmo eclesiástico, que era la décima parte de los frutos de la producción agrícola que el agricultor pagaba a su párroco para el sostenimiento de éste y del culto.

Hoy no es aceptable, ni puede serlo, el pago en especies, que obligaría al Estado a poseer grandes almacenes para guardar las que recibiera en pago de impuestos; lo convertiría en comerciante, pues tendría que vender todas esas especies a fin de obtener el dinero necesario para hacer los servicios públicos; lo expondría a considerables pérdidas y derroches y por fin daría carácter de extrema inseguridad a las rentas del Estado.

El pago de los impuestos debe hacerse, pues, en dinero, en moneda legal del país, a fin de que no haya ninguna operación monetaria intermedia entre la recaudación de los tributos y su aplicación a los servicios públicos.

CAPITULO XXV

EXTENSIÓN DE LOS IMPUESTOS.

197. Los principios de generalidad y uniformidad del impuesto.—198. La teoría del impuesto único.—199. La teoría de los Fisiócratas.—200. Aunque deseable, el impuesto único es inaplicable en la práctica.—201. No hay organización posible fuera del impuesto múltiple.—202. Formas de los impuestos.—203. Clasificación de los impuestos por su naturaleza.

197. Explicada la naturaleza del impuesto, estudiemos las cuestiones que se refieren a la extensión. Las principales pueden agruparse en tres puntos, a saber: quiénes deben pagar el impuesto, si debe haber un solo impuesto o varios, y cuáles son las formas del impuesto y cuál su clasificación.

¿Quiénes deben pagarlo? La respuesta se encuentra en la naturaleza y fin del impuesto. Si fuera de las rentas de sus bienes patrimoniales, que, como se ha visto, disminuyen y tienden a seguir disminuyendo más y más, no tiene el Estado para satisfacer las necesidades públicas otra fuente de recursos que las contribuciones de los habitantes del país, y si por otra parte todos los habitantes gozan de los servicios del Estado y del beneficio de la organización social y política, es de justicia que todos ellos concurran a las cargas públicas, y en consecuencia todos ellos deben pagar los impuestos. Este es el principio que se denomina *generalidad del impuesto.*

Todos los ciudadanos son iguales ante la ley y por esta razón la ley debe alcanzarlos a todos, pero por esta misma razón, «no se puede admitir que las leyes financieras sometan a una misma carga a personas de condiciones diferentes o a una carga diferente a personas de una misma condición»,

de donde nace un principio gemelo del de la generalidad: *la uniformidad del impuesto.*

Por el principio de la *generalidad*, todos los habitantes deben tener su parte en las cargas públicas, puesto que todos gozan y aprovechan, repetimos, de los beneficios de la sociedad política: de este modo se consigue ligar a todos los ciudadanos al Estado, porque así se interesan por la cosa pública y vigilan la inversión de las rentas públicas, pues sienten en sus propias facultades que toda mala inversión se ha de traducir en aumento de las cargas y en mayor gravamen tributario. Y concurren a ellas todos los habitantes, aun los más pobres, pues por la organización del sistema hay impuestos que alcanzan hasta a los que absolutamente nada poseen, fuera de sus facultades morales, intelectuales y físicas, y aunque esto parezca un mal, es un bien, ya que todos los elementos, hasta el grano de arena, concurren a sostener el edificio y forman el conjunto poderoso y resistente.

En las legislaciones financieras modernas se buscan los medios de aliviar de carga tributaria a los más pobres, pero, como veremos después, esta exención es sólo aparente, pues se les exime de los impuestos directos, mas nó de los indirectos, que se extienden a todo el cuerpo social, y frecuentemente gravan más a los más pobres. De estas exenciones y limitaciones de impuestos hablaremos en el lugar correspondiente.

Pero por el principio de la *uniformidad*, que se transforma en la *proporcionalidad*, de que hablaremos más tarde, es de justicia y de necesidad el que cada cual contribuya a la medida de sus fuerzas o facultades, y no debe haber por tanto sino un criterio uniforme para la repartición de los impuestos. La equidad no quiere decir que paguen todos la misma suma, sino la suma proporcionada a sus facultades.

Estos principios de la generalidad y la proporcionalidad no siempre han sido características del sistema financiero. En tiempos no remotos, hasta el siglo XVIII, los impuestos

no eran generales ni proporcionados a las fuerzas de los habitantes: los más poderosos por los recursos de fuerza de que disponían o por su influencia ante el soberano conseguían eximirse de los impuestos, y éstos gravitaban sobre los menos influyentes, sobre los más débiles; había, pues, exenciones y hasta progresiones a la inversa, contrarias a toda justicia, y tan odiosa desigualdad fué una de las causas que provocaron el horrible estallido de la Revolución Francesa.

En los modernos sistemas financieros se consulta mejor la justicia tributaria, pero la generalidad y la uniformidad no siempre se aplican en todo rigor ni se alcanzan plenamente, pero ello es porque no hay sistema perfecto, como no lo hay en ninguna obra humana.

198. La segunda cuestión tiene más interés teórico que práctico, aunque sea de mucha importancia; por ésta, sin embargo, merece tratarse con algún detenimiento, pues suele aparecer con cierta frecuencia: se refiere a determinar si el impuesto debe ser único o múltiple.

El problema es antiguo: dos hacendistas de cierto renombre, Vauban y Boisguillebert, sostuvieron y propusieron el impuesto único a fines del siglo XVII, cada cual por su cuenta; tomáronle después, mejorándolo esencialmente, los Fisiócratas en el siglo XVIII; y se le volvió a agitar, en forma solemne, en un congreso de economistas y hacendistas en Lausana, en 1860, y allí quedó definitivamente muerto, pues fué imposible llegar a acuerdo alguno respecto a tal aspiración.

Posteriormente un escritor norteamericano de gran talento y que ha tenido gran influencia en ciertas orientaciones socialistas, Henry George, hizo revivir el impuesto único, mas ya no como un sistema financiero, sino como un sistema social, pues lo proponía como medio de hacer absorber por el Estado la renta de la tierra, entendida en el concepto que le dió el economista Ricardo, y de hacer extender a todo el cuerpo social, a todas las clases de la humanidad, los beneficios del suelo cultivable.

El impuesto que proponía Vauban y al cual daba el nombre de diezmo real, no era en realidad un impuesto único sino múltiple, pues tomaba la décima parte del producto bruto de las tierras, de las casas y de diversas industrias y dejaba además subsistentes los impuestos indirectos de aquella época, que eran más o menos los de la presente. El diezmo se recaudaría, aún, en especies. Fué rechazado, hasta el punto de prohibirse la circulación del libro.

Tampoco era único el que proponía Boisguillebert, que quería suprimir todos los impuestos y substituirlos por diversas tallas sobre la propiedad raíz. No tuvo mejor fortuna que el proyecto de Vauban.

Las ideas de Henry George no salen por ahora de una aspiración manifestada en los libros y que aún no tienen cuerpo concreto: el tratarlas es más propio de un estudio acerca del colectivismo.

199. Merece más atención la doctrina de los Fisiócratas—de quienes la tomó el referido escritor norteamericano—, pues en realidad proponían el impuesto único y acompañaban la proposición con un cuerpo de doctrinas bien ordenadas.

No entraremos en largo análisis, sino que las expondremos en resumen, tomándolo de Nitti, que las condensa con mucha claridad y precisión. He aquí las cuatro ideas fundamentales de los Fisiócratas, que servían de premisa para el establecimiento del impuesto único.

1.º Hay leyes fundamentales en las sociedades humanas y sobre todo existe una ley dinámica de la población, ley por la cual los salarios tienden a no pasar de ciertos límites; 2.º hay también una ley natural para el interés de los capitales, por la cual tiende éste a establecerse en un nivel fijo invariable; 3.º fijados ya los salarios y los intereses por efecto de las leyes naturales, el valor (mejor sería decir «el precio») de los productos se encierra en límites determinados de antemano; 4.º únicamente la industria agrícola da un producto neto, porque mientras que las otras industrias no hacen au-

mentar las riquezas materiales, sólo la industria agrícola las aumenta: del suelo deriva directa o indirectamente toda riqueza.

De estas premisas y especialmente de la última deducían, acompañándolas de otros razonamientos y explicaciones, la consecuencia de que únicamente se debía gravar la tierra con un impuesto, y que con este impuesto eran innecesarios todos los demás.

La idea se completa con la suposición de que el impuesto pasaría a los consumidores junto con el precio original de los productos de la tierra y se extendería por incidencias, translaciones y repercusiones sucesivas a todo el cuerpo social, y toda la sociedad llegaría a pagar aquel impuesto único y a quitarle su aparente injusticia. Esta es también la doctrina de los Georgistas.

La proposición de los Fisiócratas alcanzó cierto éxito, pero cayó luego entre carcajadas bajo las sátiras de Voltaire, que atacó cruelmente a los Fisiócratas y su doctrina en el famoso cuento titulado «El hombre de los cuarenta escudos».

200. El impuesto único no es en sí mismo un absurdo, sino por el contrario un ideal: para el Estado nada habría más cómodo que el recaudar un solo impuesto, que sería directo, que recaería sobre materia que haría muy fácil la recaudación, que ahorraría grandes ejércitos de empleados y reduciría en una gran proporción los gastos públicos; y para la masa de la población sería igualmente cómodo el no estar sometida sino a un solo gravamen, perfectamente determinado y visible y fácil de vigilar, y que el contribuyente descontaría de antemano de sus entradas como descuenta hoy lo que gasta, por ejemplo, en el arrendamiento de una casa: mientras menos impuestos, mayor libertad de acción y mayor actividad económica.

Lo impugnable del impuesto único se halla en su impracticabilidad: no hay modo de aplicarle en forma de que satisfaga los principios y el fin de los impuestos.

Ante todo, se requiere que los impuestos den al Estado las rentas suficientes para cubrir todos los gastos de los diversos servicios públicos; y si se examinan todos los ramos de entradas en cualquier presupuesto, se advierte fácilmente que no hay ninguno que pueda dar lo suficiente para substituirse a todos los demás, a menos de aumentar su cuota en proporciones tales que cubra las diferencias provinientes de la supresión de los otros ramos. Así ¿cuál de los ramos del presupuesto de entradas de nuestro país podría ampliarse hasta dar al Estado, por sí solo, los 400 millones que éste ncesita anualmente? ¿Cuál podría ampliarse en el presupuesto francés hasta dar los 4,500 millones anuales de los gastos públicos? Si alguno de los impuestos actuales se estirara hasta dar ese rendimiento, el impuesto único que así se establecería pecaría contra cuatro preceptos o principios de la imposición: quedaría fuera de la proporción de las facultades del contribuyente, haría salir de manos de éste todo lo necesario para los gastos directos del gobierno y todos los de la recaudación, contra el principio que pide que no se haga salir de los haberes del contribuyente sino la menor suma de dinero posible más allá de lo que entra como producto neto en las cajas del Estado, sería una traba enorme para las industrias ligadas a aquella clase de bienes en que recaería el impuesto único, y por último, cualquiera que fuera la base de la imposición, se vería gravada una sola categoría de ciudadanos mientras los demás quedarían inmunes de toda carga pública, lo que pecaría contra el principio de que todos los habitantes deben contribuír a dichas cargas, ya que todos gozan de los beneficios de la organización política.

Pero aceptando que se pudiera escoger y ampliar un ramo de impuesto para constituirlo en impuesto único, habría que ver cuál sería ese ramo, esto es, qué categoría de bienes se gravaría con dicho impuesto.

Si se gravaran las tierras, como pedían los Fisiócratas y como pide ahora la escuela de Henry George, podemos imaginar

las consecuencias de la ley que suprimiría todos los impuestos y que gravaría todo el suelo con uno suficientemente crecido para substituír a todos los demás: gravada la agricultura y todas las industrias agrícolas con una carga enorme que absorbería en los primeros tiempos más de lo que las tierras pueden dar, sobrevendría fácilmente el abandono de todas esas industrias y la desvalorización del suelo en proporciones que harían la ruina del país. Concediendo que por traslaciones e incidencias sucesivas el impuesto pasara al fin a todo el cuerpo social, mientras se operara la difusión estaría gravitando la pesada carga sobre los agricultores y sobre los industriales vecinos a ellos y se mantendría la depresión de todos ellos y del valor de las tierras. Pero tampoco es posible la difusión completa del impuesto, porque los productos agrícolas de otros países entrarían a competir con los del país de impuesto único y la concurrencia impediría la traslación del tributo; para evitar la concurrencia sería entonces necesario o que el impuesto único fuera universal en su base, en su cuota y en sus modos de aplicación, o cerrar absolutamente el país que lo tuviera a toda concurrencia extranjera, lo que sólo se conseguiría con escuadras y ejércitos poderosísimos o con... otros impuestos resuelta y eficazmente prohibitivos.

Si se escogen no sólo las tierras sino los capitales, el impuesto único tendría el inconveniente de que gravaría solamente a una parte de la población, aun a los capitales que no dan producto, y quedaría indemne toda aquella parte de la población que obtiene productos de su trabajo solo, porque trabaja sin capitales, como los profesionales y otros. Y si se escoge la renta, quedan sin pagar tributo los capitales que no dan renta, como son las grandes propiedades de los grandes millonarios, dedicadas sólo al fausto y a la blandura de la vida. En uno y otro caso se viola el principio de la generalidad del impuesto.

Algunos economistas del siglo pasado, entre ellos Bastiat, señalaron como excelente base para el impuesto único el de

la renta, tomando por modelo el que se cobra en Gran Bretaña (*income tax*); pero con respecto a tal idea subsisten la mismas objecciones que acabamos de anotar.

El capital y la renta son las bases más propicias para extender el impuesto al mayor número de contribuyentes, y sin embargo ni el uno ni la otra sirven como base para el impuesto único; los demás impuestos son más limitados aún y harían todavía más injusta la imposición única.

El desacuerdo completo en que se encontraron economistas y financistas de toda Europa, reunidos en Lausana por invitación del gobierno suizo, que quería adoptar el mejor sistema financiero que aconsejara la ciencia, desacuerdo que sobrevino a pesar de ir al Congreso muchos decididos partidarios del impuesto único, ha sido la prueba más fehaciente de la impracticabilidad de este sistema, y, como dijo León Say, allí quedó enterrada la historia del impuesto único (1).

201. La consecuencia natural del examen del impuesto único es que la única organización posible de todo sistema financiero es el impuesto múltiple, porque es el único medio de abarcar todo el cuerpo social y hacer que todos los ciudadanos contribuyan a las cargas públicas, y de aminorar los inconvenientes de cada impuesto, pues mientras más se dividen éstos, más se reducen las injusticias que cada cual puede llevar consigo.

Terminamos con algunas expresiones de R. Stourm, que acabarán de iluminar la cuestión. «Desde un punto de vista más filosófico, dice, las multiplicidades de las tasas (la palabra tasas está tomada en el sentido de impuesto) corresponde lógicamente a la multiplicidad de los hechos sociales. En una sociedad primitiva, en que todo es simple y aún informe, se concibe fácilmente la unidad del impuesto. Pero en una

(1) Desde fines de 1912 se está aplicando en el Canadá un impuesto sobre las tierras destinado a substituir a todos los demás impuestos. Como no se ha aplicado sino en algunos puntos del Dominio, el ensayo no tiene todavía valor de experiencia; pero es interesante seguir los resultados.

sociedad adelantada, a medida de los progresos de la civilización las relaciones se desarrollan, se complican, se entreveran; la riqueza toma mil formas diversas e incesantemente variables. El impuesto, para llenar en ella eficazmente su función, debe, pues, multiplicarse a su turno y diversificarse como los objetos mismos a que quiere alcanzar. Bajo pena de quedarse impotente, debe seguir las evoluciones de la materia gravable, hacerse movible y disemejante como ella.»

202. Siendo múltiple el impuesto para alcanzar a todos los habitantes de un país, de su multiplicidad se deriva también la multiplicidad de formas, las cuales se refieren a ese fin de abarcar todo el cuerpo social y también al de asegurar al Estado el mayor rendimiento posible, y por otro lado a que sea lo menos gravoso posible para los contribuyentes. Hay, pues, *formas de impuestos* y *formas o medios de recaudación.*

Las formas principales de las contribuciones son las tasas, los impuestos francos y ciertos monopolios.

De las tasas ya hemos hablado; forman un modo diverso y aparte de contribución y si las enumeramos aquí es sólo porque hay algunas entre ellas que tienen muchos rasgos de semejanza con los verdaderos impuestos, como ocurre, por ejemplo, con los derechos de timbre y de papel sellado.

Los *impuestos francos* son aquéllos que tienen todos los caracteres intrínsecos o extrínsecos de tales, como son los que se cobran sobre la renta, sobre las herencias, en las aduanas, etc.

Y los *monopolios* son ciertas explotaciones industriales que ejerce el Estado, no con el ánimo de lucrar con ellas, como en el caso de un ferrocarril o un bosque fiscal, ni para cubrir los gastos de un servicio, como en el del correo, sino para asegurar el cobro más fácil y más provechoso de un impuesto: son casos típicos de monopolios con fin de impuesto el de la sal, el del tabaco, el del alcohol y otros por el estilo.

Los modos o formas de recaudación son numerosos y a lo menos hay una forma propia de cada impuesto. Así en nuestro país los de aduana se cobran en los puertos sobre las merca-

derías que se internan; el de haberes por tasación de las propiedades y notificación pública de la suma que a cada propietario corresponde pagar; el de alcohol por la producción de las fábricas y por una patente sobre los establecimientos que lo expenden; el de tabacos por medio de una faja que se expende a los comerciantes en el ramo de cigarrería.

Entre los modos de recaudación hay otros que dependen de la autoridad a que están destinados: así hay impuestos *fiscales* y *municipales*, y en otros países hay impuestos *locales*, diversos de los que se pagan al gobierno central y de los que se pagan a los municipios.

Nos quedamos por ahora en estas ideas generales, pues al tratar de los impuestos en particular examinaremos las características de cada uno.

203. No sólo por su forma sino por su base, por su fin, por la materia que gravan y por muchos otros aspectos se pueden clasificar los impuestos, de modo que sería necesario hacer muchas clasificaciones para abarcar el cuadro completo.

Mas, con la intención de proceder con método, adelantaremos una clasificación general, que tomamos de Flora y que tiene por fundamento la base en que se asientan los impuestos. Es la siguiente:

- Impuestos.
  - Impuestos directos.
    - Sobre el patrimonio.
      - únicos.
      - complementarios.
    - Sobre el producto...
      - de los terrenos.
      - de los edificios.
      - de los capitales.
      - de la industria.
      - del trabajo.
    - Sobre la renta.
  - Impuestos indirectos.

En los indirectos no es fácil hacer clasificaciones por su multiplicidad y su gran variedad de caracteres.

CAPITULO XXVI

LA REPARTICIÓN DE LOS IMPUESTOS.

204. Clasificación de los impuestos según su repartición.—205. Definición de los impuestos directos y de los indirectos.—206. No es posible adoptar uno solo de estos sistemas.—207. Ventajas de los impuestos directos.—208. Inconvenientes de los mismos.—209. Ventajas de los impuestos indirectos.—210. Sus inconvenientes—291. Es necesario aplicar a un tiempo uno y otros, pero dando la preferencia a los directos.—212. Impuestos de repartición y de cuota.

204. La clasificación que hemos anotado al terminar el capítulo procedente permite ver cómo se reparten los impuestos para alcanzar a todo el cuerpo social, y dedicamos este capítulo a la explicación de los modos cómo se realiza ese fin.

Atendiendo a la manera como la imposición afecta a la materia gravable, los impuestos se dividen en *directos* e *indirectos*; y atendiendo al modo de gravarla, se dividen en impuestos de *repartición* y de *cuota*.

A su vez los *directos*, como queda dicho, se subdividen en *personales* y *reales*, según graven a las personas o sus actos directamente, o directamente los bienes. Y los *personales* se subclasifican todavía en *impuestos de capitación*, *impuestos sobre el capital* e *impuestos sobre la renta*.

Los *indirectos* se dividen en *impuestos sobre los consumos necesarios* e *impuestos sobre los consumos innecesarios*.

Dejamos estas subdivisiones y subclasificaciones de los directos e indirectos para otras secciones y entre tanto estudiaremos las clasificaciones generales.

205. Se han dado muchas definiciones acerca de los impuestos directos y de los indirectos, pero ninguna es tan buena que presente perfectamente individualizada cada una de esas clases: este defecto proviene de que la división no es absoluta, sino por el contrario muy relativa, de tal modo que, aún miradas estas clases por sus caracteres sobresalientes, se observa que los de una categoría pasan a la otra o se confunden en sus líneas principales. No es fácil definir lo que no tiene caracteres bien definidos o deslindes claros y visibles.

Sin pretender, por nuestra parte, adelantar una definición, procuraremos dar una idea más o menos clara de esas categorías.

En el vocabulario administrativo, suelen llamarse *impuestos directos* aquéllos que se cobran a determinadas personas, nominativamente, y según roles o listas más o menos permanentes o fijas; e *indirectos*, los que se cobran no a personas determinadas sino a las que ejerzan tal comercio, o ejecuten tal acto, y cuyos nombres no pueden figurar, por tanto, en una lista estable porque los elementos que se gravan son materia variable.

Esta distinción parece clara y sin embargo no es suficiente ni científica: así la patente de una casa de comercio es impuesto directo porque el nombre del comerciante aparece en listas, y sin embargo la cosa gravada es el beneficio de una serie de actos de comercio que por su propia naturaleza son eminentemente mudables y transitorios.

Es mucho más científica la distinción que da Leroy Beaulieu (1) y que traducimos en seguida:

«Con el *impuesto directo* el legislador se propone alcanzar inmediatamente, en el primer movimiento y proporcionalmente a su fortuna o a sus rentas, al verdadero contribuyente: suprime, pues, todo intermediario entre él y el Fisco, y busca una proporcionalidad rigurosa del impuesto con la fortuna o las facultades.

(1) Traité de la Science des Finances.

«Con el *impuesto indirecto* no mira inmediatamente al verdadero contribuyente y no trata de imponerle una carga extrictamente proporcional a sus facultades: no se propone alcanzar al verdadero contribuyente sino de rebote, por reflexión, por repercusión, pone intermediarios entre él y el Fisco, y renuncia a una extricta proporcionalidad del impuesto en los casos particulares, contentándose con una proporcionalidad aproximativa en general.»

Como se ve, esto no es una definición, pues le falta brevedad, pero es una excelente explicación.

De Foville da una fórmula de mucho mérito y profundidad: el impuesto indirecto dice relación con el verbo *hacer*; el directo con los verbos *ser* o *tener* (2).

206. ¿Cuáles impuestos deben ser preferidos en un buen sistema financiero: los directos o los indirectos?

La cuestión es muy semejante a la que ya hemos examinado acerca del impuesto único y el múltiple: el ideal es manifiesto, pero la aplicación es imposible en el actual estado social.

Los impuestos directos tienen en su favor muchas condiciones de superioridad sobre los indirectos, como veremos muy pronto; pero con aquéllos solos no conseguiría el Estado alcanzar a todo el cuerpo social, no se realizaría el principio de la generalidad del impuesto, pues no entrarían todos los habitantes del país a concurrir a las cargas públicas.

Si fuera posible hacer una estimación perfectamente segura y estable de todos los bienes y de los productos de todos los capitales, de todas las formas del trabajo y de los agentes naturales gratuitos (3) aprovechados por el hombre, el sistema tributario debería componerse de impuestos directos y renunciar a los indirectos como elementos de un tiempo de atraso

(2) Cours a l'Ecole des Sciences Politiques, Economiste Français, 1.° de Septiembre de 1883.

(3) Hablamos solamente de los agentes gratuitos, pues los onerosos entran a formar parte del capital.

y de injusticias. Pero tal estimación es imposible de hacer, y por esto y para que todos los ciudadanos concurran a la satisfacción de las necesidades públicas, no es posible tal renuncia y no hay otro medio que el del cobro simultáneo de os directos y los indirectos, hasta que vengan tiempos de más perfecta justicia distributiva.

Ocurre con los impuestos lo mismo que con los medios de locomoción: los más perfeccionados, en que actúan todos los prodigios de la mecánica, no han logrado, ni lograrán por muchos años, excluír a los más antiguos e imperfectos, sino que unos y otros se suman y completan, adaptándose a los diversos estados sociales, a las situaciones, necesidades y facultades industriales. Veamos las ventajas e inconvenientes de una y otra clase de impuestos.

207. El impuesto directo tiene en su abono las ventajas que en seguida enumeramos y explicamos:

1.ª Es más proporcionado a las facultades del contribuyente, pues determinándose previamente los haberes, se puede establecer el impuesto en conformidad a las exigencias de la justicia, y no se corre peligro de quitarle de más ni de menos, y por tanto de dañar la propiedad ni de perjudicar al Estado;

2.ª Los gastos de recaudación son menores: el contribuyente sabe de antemano cuánto tiene que pagar y, llegado el momento oportuno, acude con su cuota a la oficina encargada de la percepción;

3.ª Como el contribuyente sabe de antemano cuánto tiene que pagar por impuesto, le es fácil arreglar sus presupuestos y asignar en ellos la parte que por la imposición le corresponde, y en sus trabajos puede hacer el esfuerzo necesario para producir hasta cubrir el impuesto;

4.ª No es fácil el fraude, ni la ocultación, si el impuesto es moderado, pues el Estado tiene medios fáciles de comprobar lo que a cada contribuyente corresponda pagar en los impuestos directos;

5.ª Como el contribuyente sabe lo que paga y siente en sus propios haberes el peso del impuesto, vigila mejor la inversión que el Estado da a sus rentas: sigue los presupuestos, mira más atentamente los gastos públicos, examina las cuentas y, si ve muchos despilfarros, denuncia los abusos y en las siguientes elecciones designa mejor sus candidatos. En los impuestos indirectos, el contribuyente no se da cuenta de lo que paga y mira con indiferencia la inversión de los caudales públicos;

6.º El Estado tiene menos ocasiones de abusar, ya en la cuantía de los impuestos por la resistencia que suscita todo aumento de carga directa, ya en la inversión de sus rentas.

Las ventajas son evidentes, pero son más de orden moral y político, y por esto ceden ante los inconvenientes de los mismos directos y ante las ventajas de los indirectos, que son de orden práctico, como cede siempre en la práctica el principio general ante los factores particulares contrarios.

208. Los inconvenientes de los impuestos directos son los que siguen:

1.º No abarcan todo el cuerpo social: los pagan todos aquéllos que tienen haberes apreciables, sea en forma de capital, sea en forma de renta; los que no los poseen quedan exentos de imposición, y por tanto se viola el principio de la generalidad, se falta a la justicia, y una gran masa de la población no concurre a las cargas públicas;

2.º Se amplía el anterior inconveniente con el hecho de que se eximen de impuestos los pequeños capitales o las pequeñas rentas: la exención es aparentemente justa, pero injusta en realidad, pues todos deben concurrir a las cargas del Estado;

3.º Son menos productivos que los indirectos, pues para no incitar a la ocultación y al fraude deben ser moderados, y porque hacen contribuír a la parte más rica pero menos numerosa de la población;

4.º En épocas ordinarias su productividad crece más lentamente que la de los indirectos: como se pagan sobre la base

de una avaluación de los capitales o de las rentas, y como éstas no se desarrollan a medida de la población o a lo menos no se desarrollan en forma de ir dando más y más base a los impuestos, la productividad aumenta con cierta lentitud, mientras que la de los impuestos indirectos crece con la población, esto es, con los consumos, y se desarrollan en consecuencia con mucho mayor rapidez. Y aunque en realidad los capitales y las rentas se incrementan rápidamente, la avaluación no sigue la misma progresión, por las resistencias que encuentra en los contribuyentes, y por esta causa los impuestos directos producen menos de lo que debieran producir;

5.ª La avaluación de los capitales y especialmente la avaluación de las rentas no pueden hacerse sin que los agentes del Fisco se introduzcan en los asuntos privados de los contribuyentes, para investigar cuánto poseen éstos y cuáles y cuántas son sus entradas, y esta intervención es profundamente ingrata y aun odiosa para los contribuyentes.

209. Examinemos ahora las ventajas de los impuestos indirectos y que son:

1.ª Son mucho más productivos que los directos, productividad que se debe a tres causas principales:

a) A su *universalidad*, pues alcanzan a todo el cuerpo social y gravan toda la riqueza, desde las fortunas más poderosas hasta las más modestas;

b) A su *elasticidad* y *movilidad*, que son la cualidad contraria del cuarto de los inconvenientes que hemos anotado para los impuestos directos: como generalmente se aplican sobre los consumos, siguen de cerca el incremento de la población y de la riqueza, y de este modo su productividad aumenta sin cesar, a menos de un caso raro de retroceso general del país, y en este caso se adaptan al movimiento y disminuyen la carga para los contribuyentes. Por su productividad siempre creciente, se van proporcionando siempre a las necesidades del Estado y éste no ha menester recurrir a nuevos impuestos para cubrir los gastos cada vez mayores de la nación; y

c) A la extrema *divisibilidad* de los consumos, con lo cual el impuesto indirecto se adapta perfectamente a las cantidades que se consumen: el impuesto se une al precio de la cosa gravada o del servicio gravado, forman ambos elementos un conjunto indivisible para el consumidor, y por esta causa el impuesto sigue la proporción del consumo, los contribuyentes no se dan cuenta de la carga ni oponen resistencia a la imposición, sino que consumen menos cuando sus facultades así lo exigen;

2.ª La recaudación es menos odiosa, no exige intervención alguna del Estado en los negocios ni en los haberes del contribuyente;

3.ª Son en cierto modo *voluntarios* o *facultativos*, pues si bien el contribuyente no puede dejar de pagar el impuesto en el consumo, le basta abstenerse de consumir el artículo o el servicio gravados para no pagar el impuesto. Esta regla, sin embargo, no rige para los artículos de primera necesidad;

4.ª La recaudación es más cómoda para el contribuyente, ya que no se le pide una suma determinada de dinero en época fija, sino que se envuelve el impuesto en el precio y el contribuyente lo paga cuando adquiere las cosas o solicita los servicios gravados.

210. Estas visibles ventajas y favorables caracteres de los impuestos indirectos se contrapesan con inconvenientes de suma gravedad y son los que siguen:

1.º El Estado no tiene con ellos la seguridad del rendimiento, condición necesaria para la ordenación de los gastos públicos: en épocas ordinarias, la productividad de los impuestos indirectos aumenta sin cesar y da más y más recursos al Estado; pero una desmejoría en la situación económica general, el encarecimiento de un artículo de consumo necesario, una crisis comercial, industrial o agrícola en el propio país o en los que lo proveen, son causas que restringen considerablemente los consumos, hacen disminuír el rendimiento de los impuestos y originan fluctuaciones en las rentas fiscales

y una instabilidad financiera propicia para muchos desórdenes e irregularidades. Este peligro debe tomarse especialmente en cuenta en nuestro país, pues los más son impuestos indirectos en nuestro sistema tributario, y una guerra dejaría al Fisco privado de las tres cuartas partes de las entradas;

2.º Dan ocasión propicia para los abusos: como el contribuyente no ve la cuantía de los impuestos indirectos que paga ni siente su peso, porque el tributo se confunde con el precio de las cosas gravadas, los hombres de gobierno aprovechan esta comodidad para aumentar siempre tales impuestos, con lo cual gravan a las clases más pobres, como veremos pronto. Así en la situación de déficit en que se ha visto nuestro gobierno en estos últimos años, para remediar la situación no recurrió a gravar la fortuna, sino que recargó los impuestos de aduana;

3.º No son proporcionales a la riqueza de los contribuyentes cuando gravan los artículos de consumo general y necesario; dan más mientras más se consume, pero no son siempre los ricos los que consumen más: igual cantidad de pan consume una familia rica compuesta de seis personas, por ejemplo, que una familia pobre de igual número, y hasta es probable que ésta consuma más que aquélla, pues suple con el pan otros alimentos; en consecuencia un impuesto sobre el pan o sobre el trigo grava más a los pobres que a los ricos. Se ha visto prácticamente en nuestro país algo más grave aún con el impuesto sobre el ganado argentino, que ha dejado la carne fuera del alcance de los consumidores pobres. Después veremos cómo se busca en el sistema tributario una compensación a esta injusticia práctica de los impuestos indirectos;

4.º Se prestan para que el Estado les quite su carácter de impuestos fiscales y se valga de ellos para proteger las industrias nacionales, haciendo subir su cuantía y descargándolos sobre los artículos extranjeros similares de otros de producción nacional.

A estas serias objeciones que se hacen contra los impuestos indirectos, agregaremos las que anota Leroy Beaulieu en la obra que tantas veces hemos citado, objeciones que el gran economista comprueba con muchos razonamientos y datos que aquí no podemos reproducir por su extensión:

1.ª Los impuestos indirectos no pueden, en general, tomar en cuenta las calidades sino las cantidades de las cosas gravadas;

2.ª Estorban la industria y ponen trabas a su desarrollo;

3.ª Distribuyen la industria y el comercio de una manera artificial, y favorecen a los grandes industriales y a los grandes comerciantes con detrimento de los pequeños y de los medianos;

4.ª Exigen un personal numeroso de agentes y los substraen de las carreras productivas;

5.ª Son una causa de desmoralización.

211. Examinando y comparando las ventajas y los inconvenientes, se ve que los directos son mejores para los contribuyentes y consultan más la equidad y la justicia; pero los indirectos son más provechosos para el Fisco, y ésta es una de las causas para que no desaparezcan jamás de ningún sistema financiero.

Y como, según ya queda explicado, ni los directos ni los indirectos bastarían por sí solos para abarcar todo el cuerpo social ni para dar al Estado las rentas que necesita, no queda otro recurso que establecer las dos clases al mismo tiempo, a fin de conseguir este doble objeto: la generalidad de la imposición y la satisfacción de las necesidades públicas.

Pero la moral y la justicia imponen como regla a todo gobierno el dar siempre la preferencia a los impuestos directos, para que los contribuyentes sientan más la carga y, en consecuencia, observen más atentamente la inversión de los caudales públicos, y para evitar los graves defectos de que adolecen los impuestos indirectos.

212. Ya hemos dicho que con respecto a la distribución los impuestos se dividen en impuestos *de repartición* e *impuestos de cuota*. «*Impuesto de repartición*, según lo define R. Stourm, es aquél cuyo monto total, determinado de antemano y repartido en seguida de grupo en grupo hasta llegar al contribuyente, debe ser recaudado íntegramente»; y el «*impuesto de cuota* es aquél con respecto al cual la autoridad legislativa se limita a avaluar el producto, después de haber determinado las tarifas.»

Es decir: en el impuesto de repartición se señala el monto, una cantidad fija, un millón de pesos, por ejemplo, y esta cantidad se distribuye proporcionalmente a la población o a la riqueza entre las diversas provincias del territorio nacional; la porción de cada provincia se distribuye a su vez proporcionalmente entre los diversos departamentos; la porción del departamento entre los diversos municipios; y la de cada municipio entre los diversos propietarios; y en el impuesto de cuota, se señala de antemano el tanto por ciento que ha de pagar cada propietario, cualquiera que sea el rendimiento final del impuesto. En el primero el resultado es fijo y la cuota variable; en el segundo es fija la cuota y variable el resultado: el primero es útil para el Estado, porque cuenta con entradas fijas y seguras, pero es peligroso para el contribuyente, que ignora la carga que puede tocarle; el segundo es cómodo para el contribuyente, que sabe a punto fijo lo que ha de pagar, pero incómodo para el Estado, que no sabe de seguro lo que ha de recibir.

En Chile no ha habido sino un impuesto de repartición, el antiguo impuesto para el servicio de la policía rural, llamado vulgarmente *catastro*, y que más tarde se transformó en impuesto de cuota y por último quedó embebido en el impuesto de haberes.

Los impuestos de repartición, frecuentes en Europa hasta comenzar el siglo XIX, han venido desapareciendo de todos los sistemas financieros, porque adolecen de graves defectos, a saber:

1.º Tienen mucho de brutal, son la forma por excelencia de las contribuciones de guerra y son dignos sólo de gobiernos rudimentarios, como el de Turquía;

2.º Son menos proporcionales y menos productivos que los impuestos de cuota;

3.º Se prestan a gravísimos abusos en la repartición de la porción municipal o departamental entre los contribuyentes.

Quedan, sin embargo, aplicaciones parciales del impuesto de repartición en países cultísimos, como el impuesto de patentes en Alemania, y el impuesto fundial (*impôt foncier*) que se cobra en Francia.

Aunque para el Fisco sea más cómoda esta forma de impuesto, la justicia hace necesario renunciar a ella y emplear siempre el impuesto de cuota, que se adapta a las facultades del contribuyente: el estudio sucesivo de los presupuestos y del rendimiento de cada impuesto permite al cabo de algún tiempo saber con mucha aproximación lo que cada cual ha de dar al Estado en el año siguiente a los presupuestos en ejercicio.

CAPITULO XXVII

LOS LÍMITES DEL IMPUESTO.

213. Diversos puntos de limitación del impuesto.—214. El impuesto y las necesidades del Estado.—215. El impuesto y las facultades del contribuyente.—216. Impuestos livianos, moderados, pesados y excesivos.—217. El impuesto y las clases más pobres de la sociedad.—218. Límite del impuesto por su propia cuantía.—219. El impuesto y sus efectos en el organismo económico.—220. Dos sofismas en apoyo de los impuestos gravosos.

213. En la organización del sistema financiero es muy interesante determinar los límites del impuesto, esto es, cuánto es el máximo que se puede cobrar en impuestos a los habitantes y cuánto es el mínimo a que se pueden reducir en conjunto. Luchan en este campo dos aspiraciones opuestas: la del Fisco, que quisiera obtener la mayor suma de rentas posible, aún con pesado gravamen para los contribuyentes, para atender con toda holgura a los gastos públicos; y la del contribuyente, que quisiera por su parte dar lo menos posible, aún con menoscabo de la satisfacción de las necesidades públicas.

Entre estas dos aspiraciones se encuentra el término justo, aunque sea imposible fijarlo cuantitativamente.

Hay varios datos a que atender para la solución de este problema: el impuesto tiene sus límites en diversas fronteras, pues es como el territorio de un país, que quisiera ensancharse más y más, pero está rodeado de otros que a su vez quieren ensanchar el suyo o por lo menos conservar sus deslindes.

Estos límites se hallan por una parte en las necesidades del Estado, por otra en la capacidad económica o tributaria del contribuyente, por una tercera en la eficacia misma del impuesto, y por una cuarta en los efectos del impuesto en la economía general.

En un régimen tributario hay que atender a todos estos factores, a fin de proceder con justicia y de no dañar ni los intereses del Estado, ni los del contribuyente, ni los de la colectividad.

214. El primero de estos factores es el de las necesidades del Estado, pues el impuesto, como queda definido y explicado, tiene por objeto darle rentas con que atienda a los gastos públicos.

Pero hay en esto una dificultad que impide señalar el límite del impuesto: ¿cuáles son los gastos públicos y cuál es el límite de éstos? En general, se puede asegurar que la justicia de los gastos es la que forma la justicia de los impuestos, y de aquí que algunos hacendistas quieran limitar los gastos a las funciones esenciales del Estado; mas ya hemos visto que el Estado no puede limitarse a dichas funciones, sino que toma otras, no porque le correspondan por su esencia, sino por interés general, por la ley de la economía de las fuerzas, porque en manos del Estado son más económicas y mejores que entregadas a la acción de los individuos y porque el Estado muestra a veces tener aptitudes especiales para ellas. Caracteres de raza, influencias de los medios físicos, condiciones geográficas y otras causas hacen en algunos países que el Estado tome a su cargo ciertos servicios y que no convenga dejarlos a la iniciativa particular: todo esto contribuye a aumentar los gastos públicos y por consiguiente los impuestos, y de ahí la dificultad de fijar límite a éstos, porque no es posible señalar límite bien preciso y visible a las funciones del Estado.

Lo que hemos dicho en la primera parte de este libro puede servir de criterio para conocer cuáles son las funciones esen-

ciales del Estado, cuáles las accesorias o supletorias, cuáles las de mera conveniencia general y cuáles las abusivas y peligrosas; y con este criterio se puede determinar en cada caso particular si está justificado el gasto que se propone y el arbitrio, impuesto o tributo que se pide para cubrir ese gasto.

Citaremos aquí lo que dice Z. Rodríguez acerca de este punto de límite de los gastos y de los impuestos:

«Como observaba con mucha razón Montesquieu, al intento de fijar el monto de las contribuciones, hay que tener a la vez presente las necesidades del Estado y las necesidades de los súbditos; para no quitar al pueblo los medios de satisfacer sus necesidades reales, a fin de dar al Estado lo que reclame para sus necesidades imaginarias.

«Los pueblos bien gobernados, pagan lo que deben pagar.

«Los pueblos mal gobernados, lo que pueden pagar.

«Los explotados, lo que no deben ni pueden.»

215. El impuesto tiene tambien límites por el lado del contribuyente.

No hay una masa común de riquezas a la cual acudan el Estado y los particulares para coger a manos llenas a fin de satisfacer sus respectivas necesidades: se forma la riqueza con el trabajo del hombre, que aplica sus facultades a la materia a fin de darle utilidad o aumentar la que ya tenía, y de esta riqueza creada por el hombre y que es su propiedad toma el Estado lo que necesita para cubrir los gastos públicos: hay, pues, una disminución de la propiedad individual y ya por esta causa se comprende que el impuesto debe limitarse a lo que sea real y verdaderamente necesario. Además, según el ejemplo de León Say que hemos aplicado antes (193), el impuesto obliga al contribuyente a trabajar más para cubrir lo que ha pagado al Estado, o lo condena a privarse de una parte de sus goces: aumento de trabajo o disminución de goces, cualquiera de estas dos consecuencias es una causal poderosa de limitación de los impuestos. Si todavía se atiende a que el impuesto en muchas ocasiones no sólo obliga a una

disminución de goces sino que aun impide la satisfacción de necesidades de primer orden, se completa la noción del límite que debe tener el impuesto por el lado del contribuyente.

Cualquiera que sea la base y forma del impuesto, debe dejar siempre al contribuyente no sólo lo suficiente para vivir sino aun capacidad para ahorrar, porque está ligado a esta cuantía no sólo el interés del individuo sino también el interés social: si el impuesto absorbe la parte que el individuo destina al ahorro, cesa la formación de capitales, la nación se cristaliza en un estado económico intranspasable y negado a todo progreso, pues sin capitales no hay industrias, ni bienestar económico, ni bienestar social; si además de absorber la parte del ahorro afecta al capital mismo, el mal es mucho mayor y pronto se observa el fenómeno de la emigración de capitales, y, antes que éste, la salida de población hacia otros países de vida más holgada y de más livianas cargas públicas.

De esto se infiere la regla de que el impuesto debe ser *moderado* en su imposición y en su recaudación: en la imposición, por las razones ya expresadas; en la recaudación, porque si se gasta mucho en ella, hay desproporción entre el sacrificio del contribuyente y el provecho del Estado y porque la diferencia entre el uno y el otro no es utilidad para ninguna de las dos partes.

216. Atendiendo a esta limitación del impuesto con respecto a las facultades del contribuyente, los impuestos se clasifican en *livianos*, *pesados*, *moderados* y *excesivos*, y son ejemplos de estas cuatro clases Bélgica, Inglaterra, Francia e Italia.

Según las estadísticas belgas hasta la fecha de 1895, que comenta Leroy Beaulieu, los impuestos dan una proporción de 48 francos por habitante, y comparando la suma total de aquéllos con la suma total de las rentas de la riqueza privada, se ve que los impuestos no dan una proporción de más de 6 a 6¼ %, lo que es realmente una imposición liviana, y la más débil seguramente de toda Europa.

En Inglaterra en 1896 los impuestos daban un total de 3,450 millones de francos, o sean unos 80 francos por cabeza, y las rentas privadas, según buenos cálculos, no eran menos de 40,000 millones; en consecuencia la proporción es de un 8½ %, un poco mayor que la de Bélgica, pero siempre llevadera, de modo que se puede calificar de moderada. Las proporciones no han variado sensiblemente en los últimos años.

En Francia la situación es mucho menos favorable que en Inglaterra, como se verá por los siguientes datos: en 1898 el rendimiento de los impuestos propiamente dichos, descontadas las entradas de otras fuentes, subió a 2,871 millones de francos, que con los impuestos locales sumaron 3,660 millones, lo que da una proporción de 95 francos por cabeza; las rentas privadas en ese mismo tiempo alcanzaban a 30 o 32,000 millones, y en consecuencia la proporción del impuesto era de 11½ a 12¼ %, lo que es una carga bastante pesada.

En Italia la situación es mucho más grave aún: en 1897 se estimaban los impuestos en 1,687 millones y las rentas no pasaban de 12 a 13,000 millones, de modo de aquéllos absorben el 13 ó 14 % de la renta, con una proporción de 55 francos por cabeza. Posteriormente se ha hablado de que la cuota de la renta absorbida por el impuesto ha subido al 20 %, pero no tenemos cómo comprobar este dato.

Se puede calificar de ligeros los impuestos cuando no toman más de un 5 %, de moderados cuando pasan de 5 y no suben de 8 %; de pesados cuando suben por encima de 10 %, y ya entonces es imposible percibirlos sin medidas vejatorias; al rededor del 15 % son una carga enorme para la sociedad, son muy difíciles de recaudar y provocan la salida de capitales y de población: Italia está, pues, fuera del límite de lo racional y de lo justo.

217. Por los efectos que el impuesto produce en la economía privada, hay cierta tendencia a eximir de toda carga

tributaria a las personas que sólo disponen de lo extrictamente necesario para vivir. ¿Son legítimas y justas estas exenciones?

Ya hemos explicado que, pues todos los habitantes de un país gozan de los beneficios de la organización política, es justo que todos concurran a las cargas públicas, y que, repartiéndose éstas en proporción con las facultades de los contribuyentes, se asegura aun más la justicia distributiva, porque cada cual paga en relación con sus haberes o con sus medios de ida. Este razonamiento es válido en principio.

En la práctica es imposible la exención de los pobres, a lo menos mientras subsistan los impuestos indirectos, pues gravando éstos los consumos, los paga toda la masa de la población; y hemos visto también que, de hecho, resultan proporcionalmente más gravados los pobres que los ricos con esta clase de impuestos.

Con estas obser aciones, la cuestión se traslada y se propone que, ya que los impuestos indirectos son vehículos de tal injusticia, en compensación se exima de impuestos directos a las rentas que bajen de cierto mínimo, tal como se hace en Prusia y en Inglaterra en la aplicación del impuesto sobre la renta, y tal como se hace en Chile, donde no pagan impuesto de haberes los inmuebles de valor inferior a dos mil pesos. Trataremos de este punto al estudiar los impuestos directos y allí haremos ver lo que hay de justo y lo que hay de inconveniente en tales exenciones: entre tanto podemos decir que, considerada por ese aspecto de justa compensación, es aceptable la exención de las pequeñas rentas.

Análoga en la intención a ésta es la cuestión de si debe concederse un mínimo de exención en los casos de que el contribuyente tenga familia numerosa: entre dos contribuyentes, se dice, uno de los cuales es soltero y sin obligaciones de familia y el otro casado y con varios hijos, pero que tienen igual renta, 2,000 francos anuales, por ejemplo, no es justo hacer pagar lo mismo a ambos, porque no es igual el

sacrificio que hacen el uno y el otro al pagar igual suma de impuesto al Estado. La intención es caritativa, sin duda alguna, pero si la ley estuviera atendiendo a todas esas excepciones sería más una nómina casuística que una ley verdadera, y el impuesto tomaría un carácter puramente personal que lo haría muy odioso. Volveremos sobre este punto en el capítulo siguiente.

218. El impuesto tiene también límites en su propia cuantía, pues un aumento en su cuota no siempre se traduce en un aumento de rendimiento para el Fisco, sino que muchas veces da el efecto contrario.

El primer efecto del impuesto, sobre todo si es indirecto, es el de elevar el precio del artículo o del servicio gravado, y es ley natural que a mayor precio corresponde menor consumo porque hay menos personas que puedan pagar ese mayor precio; por consiguiente, el rendimiento va decreciendo juntamente con el consumo y muchas veces el aumento del impuesto o de su cuota no alcanza a compensar ese decrecimiento.

En la práctica se puede ver confirmado este principio; nos basta recordar lo que hemos dicho acerca de los efectos de la reforma postal de 1839 en Inglaterra. En nuestro país se vió en mayores proporciones ese mismo efecto: al principio el franqueo de las cartas valía 20 centavos y producía al Fisco una entrada de $ 300,000; se redujo el franqueo a 5 centavos, y el rendimiento pasó de $ 700,000.

En los derechos de aduana se observa el mismo fenómeno: con un recargo moderado del derecho, aumenta considerablemente el rendimiento; pero si es pesado, disminuye la entrada, y en las mayores alturas de la tarifa llega a ser prohibitivo y estorba la internación de las mercaderías sujetas a estos derechos.

No sólo por razón del menor consumo disminuye el rendimiento de los impuestos muy subidos, sino también por la incitación al fraude, a la ocultación de la fortuna, cuando

se trata de impuestos directos sobre el capital, sobre la renta, sobre las herencias, al contrabando cuando se trata de impuestos de aduana, a la falsificación de los medios de pago, cuando se trata de cobrar por medio de sellos o fajas: el fraude es tanto mayor, naturalmente, cuanto más fácil es el medio de practicarlo.

Como ejemplo de este efecto, podemos recordar lo que ha acontecido en nuestro país con la internación de joyas: pagaban antes un derecho de 15 % sobre su valor y el contrabando se desarrollaba en enorme escala; por esta causa se redujo después el derecho al 5 % y aumentó considerablemente el rendimiento: he aquí los datos de seis años, previniendo que el derecho de 5 % comenzó a regir el 1.º de Enero de 1898:

1894	$ 32,677	15%	$ 4,901	1898	$ 186,496	5%	$ 9,321
1896	69,491	,,	10,223	1899	238,882	,,	11,944
1897	64,388	,,	9,658	1900	433,823	,,	20,694

Tenía, pues, muchísima razón J. B. Say cuando decía que el mejor de todos los planes de hacienda es gastar poco, y que el menos malo de todos los impuestos es el más moderado; y la tenía también J. Droz al decir que el mejor Ministro de Hacienda es el que pesa menos sobre los contribuyentes.

219. Tiene, por último, como límites el impuesto los efectos que produce en el organismo económico del país.

Ya hemos indicado en párrafos anteriores algunos de los efectos del impuesto: si es muy crecido, absorbe el ahorro o lo impide en gran proporción e impide, por consiguiente, la formación de capitales, o hace que éstos se consuman estérilmente y hasta los obliga a emigrar; provoca también la emigración de población, como se ve en el sur de Italia, de cuyas provincias meridionales sale anualmente el 2 % de la población en dirección a Estados Unidos (1), a la Argentina y a otros países de vida más fácil.

(1) En los últimos años ha disminuído mucho la inmigración italiana en los Estados Unidos, mas no por mejoría de la situación económica en Italia, sino por causa de las leyes restrictivas opuestas a la inmigración por el Gobierno norte-americano.

Todos los impuestos, y especialmente los indirectos, traen como resultado el encarecimiento de las subsistencias. Por los fenómenos de las translaciones, repercusiones y compensaciones, de que hablaremos en uno de los próximos capítulos, los impuestos nunca se quedan, por regla general, en aquél en quien recaen directamente, sino que van pasando de una categoría a otra de habitantes y al fin se extienden por todo el cuerpo social y cada cual viene a pagar una cuota de cada impuesto. Así, pues, todo impuesto se traduce en plazo más o menos largo, en un encarecimiento de la vida, y, como es natural, mientras más pesado es, mayor es esta elevación de nivel en el costo de las subsistencias.

Ya hemos indicado, también, que los impuestos muy subidos incitan al fraude, al contrabando, y este efecto produce a su vez otros de no poca transcendencia: pierde el Fisco, porque son rentas que deja de recibir las que le arrebata el contrabando; no ganan los consumidores, pues, generalmente, los contrabandistas venden las mercaderías internadas fraudulentamente al mismo precio de plaza o muy poco menos, a fin de no descubrir su juego y de tornar en provecho propio el fraude que han cometido; y hay un daño moral muy grande en que los ciudadanos se habitúen a violar la ley o a contemplar que sea violada, porque pierden su prestigio ella y la autoridad, que no pasan ya de ser telas de araña blandas para los audaces y mallas de hierro para los tímidos.

Por el análisis de todas estas causas de limitación se ve que el impuesto debe ser moderado, a fin de que dé al Estado las rentas que necesita, y sólo las que realmente necesita, para cubrir los gastos públicos justificados, para no dañar al contribuyente ni al cuerpo social entorpeciendo la formación de capitales, la producción o el desarrollo natural de la población, para no incitar al fraude, para que, en suma, tenga el impuesto su verdadero carácter de contribución racional con que los habitantes concurren a las cargas públicas.

220. Suelen correr, sin embargo, con mucho favor entre los estadistas dos teorías, mejor dicho, dos sofismas, en apoyo de los impuestos pesados y que conviene examinar aquí.

La una dice que el impuesto gravoso no es tan dañino como pudiera creerse, pues es un estímulo que obliga a trabajar más al contribuyente, y de este modo es un factor de progreso general. Esta doctrina es del escritor inglés Mac Culloch, que decía: «El hombre no recibe solamente la influencia de la esperanza sino también la del temor. El impuesto pone en juego este último principio. Al deseo de elevarse en el mundo, deseo implantado en el corazón de todo ser humano, un aumento de la imposición agrega el temor de decaer de una posición elevada, de verse privado de las comodidades y de los placeres que la costumbre ha hecho indispensables; y la combinación de estos dos sentimientos produce efectos que no habrían resultado de la acción aislada de uno de ellos. Sin la guerra contra América y sin la guerra contra Francia, habría habido menos industria y menos frugalidad, porque habría habido menos necesidad de la una y de la otra» (2). A su vez, Mac Culloch no hizo sino reproducir las ideas corrientes del antiguo régimen en Francia, pues, como dice Taine, las clases superiores justificaban los impuestos más gravosos sobre las inferiores con la especie de que estimulaban el trabajo y la producción (3).

Es indudable que el impuesto, como ya hemos dicho, obliga a un mayor trabajo o a una privación de goces, pero de aquí no se puede inducir que el impuesto sea un elemento de progreso: el hombre no trabaja por trabajar, pues el trabajo no es un placer sino un desagrado, ni trabaja por el mero gusto de producir, sino para satisfacer sus necesidades; trabaja guiado por el principio instintivo denominado ley de la economía de las fuerzas, y su ideal es obtener lo suficiente para disponer después del tiempo y holgura necesarios a fin

(2) Mac Culloch, On taxacion and the funding System.
(3) H. Taine, Les origines de la France Contemporaine.

de dedicarse a las serenas ocupaciones de la inteligencia y a los goces de la vida moral, como dice Leroy Beaulieu: paga, pues, el impuesto y trabaja por pagarlo mientras es moderado y justo; pero si éste le priva de una gran parte del producto de su esfuerzo, de mucha porción de sus goces, o le aleja mucho la realización de aquel ideal, en lugar de sentirse estimulado quedará deprimido, sin alientos y abandonará el trabajo o buscará un país más propicio para sus esfuerzos y aspiraciones.

El segundo sofisma dice que el impuesto gravoso no es todo pérdida para el contribuyente, pues vuelve a él en forma de servicios que el Estado le ofrece, de mayor perfección del organismo político o de más abundante trabajo y salario para los obreros. También es cierta en parte esta teoría, pero no basta para justificar el impuesto gravoso: la riqueza absorbida por el Estado es más útil y productiva en manos de los particulares; el Estado no lo devuelve todo en forma de servicios, sino que gasta una buena parte en los intermediarios y derrocha mucho; y además no es el ideal financiero pedir mucho a los contribuyentes para hacer muchos servicios públicos, sino pedirles lo extrictamente necesario para los servicios propios del Estado.

Justificar con este criterio los impuestos gravosos equivaldría a aplaudir al accionista de una compañía de vapores que hiciera largos y frecuentes viajes en los de tal empresa para aumentar las ganancias de la compañía, y recoger así mayores dividendos al fin de cada semestre.

CAPITULO XXVIII.

LA CUOTA DEL IMPUESTO.

221. Definición de los impuestos según la cuota.—222. Los impuestos fijos.—223. El impuesto proporcional.—224. El impuesto progresivo: 1.º Fundamento; 2.º Formas de la progresión; 3.º Productividad; 4.º Efectos financieros, económicos, morales y sociales.—225. El impuesto degresivo.

221. Uno de los problemas de mayor importancia es la determinación de la cuota del impuesto, establecer cuánto es lo que se debe cobrar, pues hay en esto tres elementos que considerar: la justicia en la distribución de la carga tributaria sobre el cuerpo social, la tendencia socialista que quiere valerse del impuesto como medio de corregir las desigualdades de la distribución de la riqueza, y la eficacia práctica del sistema tributario.

Todos estos elementos giran al rededor de la cuota, sobre su cuantía, su base, su extensión, su uniformidad. Y con respecto a ella se clasifican los impuestos en *fijos*, *proporcionales*, *progresivos* y *degresivos*.

Impuesto *fijo* es aquél en que se cobra una misma cuota o sea igual cantidad de dinero a todos los contribuyentes, sin hacer diferencia alguna entre ellos.

Proporcional es aquél en que se aplica un divisor fijo a las diversas cantidades o bienes, avaluados en dinero, que forman la base del impuesto. Generalmente la proporción se establece por el tanto por ciento; pero en algunos países la proporción no toma esta forma, mas equivale a ella, como en el impuesto sobre la renta de Inglaterra.

Progresivo es aquel impuesto en que el divisor crece conjuntamente con la cantidad o dividendo a que se aplica.

Degresivo es aquél en que el divisor disminuye conjuntamente con el dividendo. Mas adelante explicaremos la diferencia que hay entre el impuesto progresivo y el degresivo, que aparentemente son iguales.

222. El *impuesto fijo* es recurso ocasional en los sistemas financieros, pues todos tienden a la proporcionalidad.

El impuesto fijo, aunque por su apariencia simula ajustarse a la equidad, como quiera que cobra a todos los contribuyentes una misma cantidad, en realidad es contraria a la justicia, pues impone la misma carga a los contribuyentes, cualesquiera que sean sus facultades, sean ricos o pobres. En el sistema tributario no se busca la equidad legal, que hace a todos los habitantes iguales ante la ley, sino la equidad natural, que pide a los contribuyentes que concurran a las cargas públicas en proporción con sus facultades.

Por esta razón, un impuesto de capitación que exija de todos los habitantes un tributo de diez pesos por cabeza, es contrario a la justicia, porque hace pagar la misma contribución al millonario a quien le sobran riquezas, que al humilde gañán, para el cual esos diez pesos representan tres o cuatro días de su vida.

Sin embargo, el impuesto fijo no ha desaparecido en absoluto ni desaparecerá talvez nunca, de muchos sistemas tributarios: se le conserva, ya con el fin de que todos los contribuyentes sientan de un modo directo la obligación de concurrir a las cargas del Estado y conozcan su parte de responsabilidad en la organización política—y éste es el fin de los impuestos de capitación—; ya con el objeto de obtener una pequeña renta auxiliar gravando los objetos en que sería difícil o engorroso el establecimiento de la proporción.

En uno y otro caso la carga debe ser mínima, para que no sea odiosa ni suscite resistencias. Así el impuesto de capi-

tación que se cobra en Francia apenas representa un día o dos del salario de un obrero.

Entre nosotros hay algunos impuestos fijos; entre otros, el de cinco centavos que se cobra por cada cheque girado contra un banco: parece injusto porque pagan un mismo impuesto un cheque de veinte pesos que otro de un millón; pero es tolerable por su insignificante cuantía, ya que los cinco centavos, por la pequeñez de su valor, son una moneda que ya ha desaparecido casi por completo de las transacciones comerciales. El impuesto fijo no se usa sino en los impuestos indirectos, excepto el caso de la capitación.

223. El *impuesto proporcional* es la única solución de justicia en materia de tributos, porque realiza el ideal de que cada cual pague en relación con sus facultades.

La proporción se obtiene, por lo general, fijando el tanto por ciento que se ha de cobrar sobre determinada clase de bienes: la cuota es siempre la misma, cualquiera que sea el monto de valores a que se aplica, pero el rendimiento va creciendo proporcionalmente a estos valores y da más al Estado mientras mayor es el asiento del impuesto.

Si se establece, por ejemplo, que se cobre un impuesto de 5 % sobre la renta, el contribuyente que tiene $ 1,000 de renta paga el 5 % sobre esta suma, o sean $ 50; el que tiene $ 2,000, paga $ 100; el que tiene $ 10,000, paga $ 500; el que tiene $ 1.000,000 paga $ 50,000.

Con este sistema cada cual contribuye en proporción con sus facultades, el pobre como pobre, el rico como rico; cada contribuyente sabe cuánto le tocará pagar cuando sus rentas aumenten; y la proporción tiene un fundamento que no depende del capricho de los hombres sino de leyes matemáticas, fijas, inmutables.

Es también la forma de mayor provecho para el Estado, porque la proporción, si es moderada la cuota, no daña a los capitales y no incita, o incita menos que otras fórmulas, a la ocultación y al fraude.

La proporcionalidad en el impuesto tiene, además, en su abono la relación que hay entre él y el fin a que se destina. No es posible determinar qué porción de goce o provecho toca a cada ciudadano en los beneficios de la organización política: pero en la ausencia de una segura determinación cuantitativa, se presume que cada cual goza de tales beneficios en proporción con sus haberes: es justo, en consecuencia, que contribuya a los gastos de esa organización en proporción con esos mismos haberes o facultades.

La proporcionalidad, dice Leroy Beaulieu, «tiene el mérito de simplificar el asiento del impuesto y de dar la única base fija que se pueda encontrar para la distribución del impuesto entre los ciudadanos»; «es, aún, una especie de escudo que cubre a los ciudadanos contra la opresión»; «fuera de la proporcionalidad con las facultades de los ciudadanos, no hay en materia de impuesto sino arbitrariedad y capricho».

224. El *impuesto progresivo* es de divisor variable: toma una cuota como punto de partida para las rentas de cierta cantidad y la hace aumentar a un tiempo con el monto de los valores a que se aplica.

El impuesto progresivo es fruto de una tendencia socialista, y como algunas naciones lo aplican y como se le suele pedir donde aun no se aplica, merece que se le dediquen algunas páginas. Mas como al fin de este libro agregamos un estudio algo extenso y detallado acerca de la progresión en los impuestos, nos limitamos aquí a considerar los puntos más importantes, y dividiremos este artículo, para mayor claridad de exposición, en los siguientes párrafos: 1.º, fundamento del impuesto progresivo; 2.º, formas de la progresividad; 3.º, productividad del impuesto progresivo; 4.º efectos del impuesto.

§ 1.º *Fundamento del impuesto progresivo.*—La tendencia hacia el impuesto progresivo nace de la teoría llamada de la *igualdad de sacrificio,* que trae su autoridad principalmente del filósofo y economista inglés Stuart Mill. La proporcionalidad en los impuestos, se dice en esa teoría, no es una solu-

ción de justicia, pues el contribuyente que posee 1,000 y a quien le toma el Estado un 10 %, o sea 100, hace un sacrificio mucho mayor que el contribuyente que posee 100,000 y que paga 10,000 con su 10 %, porque los 100 del primero se le quitan de lo destinado a sus necesidades primordiales, mientras que los 10,000 del segundo salen de la cuota de sus placeres: la solución de justicia y equidad está, pues, en la igualdad de sacrificio, esto es, en pedir al que tiene 100,000 más de un 10 %, para que su sacrificio sea equivalente al del otro contribuyente.

Tal teoría es indudablemente muy filosófica y allá debería ir todo sistema financiero si hubiera medios de llegar a ese ideal. Pero en la práctica es absolutamente inaplicable esa aspiración.

En efecto, ¿cuál sería el criterio para medir los sacrificios de los contribuyentes, compararlos entre sí y alcanzar prácticamente la igualdad entre ellos? El Estado, que es quien determina y aplica los impuestos, carece de medios para avaluar, y avaluar con precisión, elementos de carácter moral; no puede señalar grados de sacrificios, tanto menos cuanto que se trata de factores que varían de un individuo a otro y hasta de un día a otro, según los caracteres, las inclinaciones, las costumbres, la educación, el medio en que se vive, las aptitudes intelectuales y morales y tantos otros elementos tan extraños a la acción del Estado y que escapan y escaparán siempre, en absoluto, a sus medios de información y apreciación. La igualdad de sacrificios es, pues, una utopía irrealizable.

Se pide también el impuesto progresivo para compensar las injusticias de los impuestos indirectos, que, como hemos visto, suelen ser inversamente progresivos, esto es, gravan más a los consumidores más pobres. Pero el remedio de un mal no puede estar en otro mal: el correctivo de esas injusticias está, ya que no se pueden suprimir los impuestos indirectos,

en eximir de impuesto los artículos que sean de consumo preferente de la gente modesta y pobre.

El mismo Stuart Mill, principal sostenedor de la teoría de la igualdad de sacrificios, interrogado más tarde, en una encuesta que se hizo en Inglaterra en 1861, acerca de su opinión sobre el impuesto progresivo, no titubeó en responder: «Estimo que un impuesto graduado no es otra cosa que una ratería graduada».

§ 2.º *Formas de la progresión.*—El impuesto no puede ser progresivo porque no se le puede aplicar ninguna de las formas de la progresión matemática. *Progresión* es la serie de relaciones iguales en que cada término es a la vez consecuente del que lo precede y antecedente del que le sigue; se llama *geométrica* cuando las relaciones se forman por vía de multiplicación al duplo, al cuadrado, al cubo, etc.; y *aritmética* cuando se forma por vía de adición. Si se aplica la progresión geométrica al duplo, que es la más liviana, el impuesto se desarrollaría en esta forma:

Una renta de $	1,000	pagaría el	1 %
,,	2,000	,,	2 ,,
,,	3,000	,,	4 ,,
,,	4,000	,,	8 ,,

En el octavo término el impuesto absorbería toda la renta: no es, por tanto, aplicable la progresión geométrica a ningún impuesto.

Si se aplica la aritmética tomando como base la adición por unidad, que es la más liviana de las fórmulas en esta clase, el impuesto se desarrollaría en esta forma:

Una renta de $	1,000	pagaría el	1 %
,,	2,000	,,	2 ,,
,,	3,000	,,	3 ,,
,,	5,000	,,	5 ,,
,,	20,000	,,	20 ,,
,,	50,000	,,	50 ,,
,,	100,000	,,	100 ,,

En consecuencia desde los $ 100,000 para arriba la renta sería totalmente absorbida por el impuesto.

Si se aplica una combinación de progresión aritmética en el impuesto sobre una geométrica en la renta, el impuesto se desarrolla en la forma siguiente:

Una renta de	$ 1,000	pagaría el	1 %
,,	2,000	,,	2 ,,
,,	4,000	,,	3 ,,
,,	8,000	,,	4 ,,
,,	16,000	,,	5 ,,

y así en lo sucesivo. Esta combinación sería inconveniente para el Fisco, porque el impuesto rendiría muy poco, pues el término medio de las rentas, las más numerosas, no darían por término medio de impuesto sino un 3 %, lo que es un tributo demasiado liviano.

En consecuencia, hay que salir fuera de toda relación matemática a fin de hallar una fórmula que dé ingresos suficientes al Estado sin absorber las rentas gravadas; es decir, hay que entrar en lo caprichoso y lo arbitrario.

«Cuando se dice de un impuesto—dice León Say (1)—que será cobrado proporcionalmente, todo el mundo entiende lo que se dice: es absolutamente imposible poner lo arbitrario en una tarifa proporcional... La progresión es, pues, naturalmente, arbitraria y he ahí por qué sus partidarios se ven reducidos a decir que se contentarán con una progresión moderada. La frase *progresión moderada* no es ciertamente una expresión legislativa, y no se ve cómo se pudiera asegurar la justicia empleando en las leyes expresiones que presentan una idea tan vaga. Una imposición progresiva, una progresión moderada, no son en realidad otra cosa que lo arbitrario.»

En Prusia y en algunos cantones de Suiza se aplica el impuesto progresivo sobre la renta sin fórmula matemática

(1) León Say, Les Solutions démocratiques des impôts.

sino caprichosa (2), o sea por números irregulares y en forma de que la cuota de progresión va decreciendo a medida que sube la cifra de los valores a que se aplica el impuesto.

Como en toda progresión, por caprichosa que sea, al fin llegaría el impuesto a absorber toda la renta, se han ideado varios medios de impedir que se produzca la absorción. Uno de ellos es la *progresión fraccionada por cantidades*: se denomina *pago integral por categoría* aquél en que se cobra el total de la cuota sobre el total de las rentas comprendidas en cada categoría; y *progresión fraccionada* aquélla en que se paga el total de la cuota sobre el excedente de cada categoría sobre la precedente. Explicaremos estos sistemas con ejemplos, en la suposición de que el Estado quiere obtener un 8 % como término medio.

Pago integral:	Renta de	$ 1,000	8%	$ 80
	,,	2,000	,,	160
	,,	3,000	,,	240
	,,	4,000	,,	320
	,,	5.000	,,	400
	,,	6,000	,,	480

Una renta de $ 6.000 pagaría de esta manera un impuesto anual de $ 480.

Pago fraccionado:	Renta sobre el 1.er	1,000	3%	$ 30
	,, 2.º	1,000	4	40
	,, 3.er	1,000	5	50
	,, 4.º	1,000	6	60
	,, 5.º	1,000	7	70
	,, 6.º	1,000	8	80
				$ 330

Otro medio es el del *impuesto progresional*, propuesto por Garnier (3), imitado en Prusia, y que consiste en ir disminu-

(2) Véase el estudio sobre el impuesto progresivo que va al final de este libro.
(3) Joseph Garnier, Traité des Finances.

yendo la cuota de progresión a medida que aumenta la cifra de los valores a que se aplica, y que en realidad viene a ser un impuesto *inversamente progresivo*. El tercer medio consiste en fijar un límite en el cual cesa la progresión.

§ 3.º *Productividad del impuesto progresivo.*—Aparentemente, el impuesto progresivo debiera producir un gran rendimiento al Estado porque más cuota pide mientras mayor es el valor a que se aplica; pero esto es sólo una ilusión: en realidad la progresión no da los resultados que de ella se suelen esperar.

En efecto, no se puede aplicar una progresión muy fuerte, por las razones que ya hemos explicado, y el Estado tiene que contentarse con una progresión muy moderada; pero con ésta resulta que las fortunas pequeñas y medianas, que son las más numerosas en cada país y que forman la gran masa de los contribuyentes, pagan muy poco y el Fisco recoge muy escaso rendimiento, porque sobre ellas caen las cuotas más bajas; las cuotas más altas se reservan para las grandes fortunas, pero éstas son cabalmente las menos numerosas en cada país. Según las estadísticas de Prusia, el número de contribuyentes del impuesto sobre la renta que tenían una de 900 a 3,000 marcos era de 2.238,998, y los de renta superior a 8,000 —que en verdad no son una gran renta ni mucho menos— eran apenas 56,146, y sólo cubrían el 43.29 % del total del producto del impuesto: los ricos, pues, daban menos que los pobres, llamando ricos a los que tenía una renta superior a 8,000, que es sueldo común de un buen empleado.

La productividad del impuesto progresivo tiene otra poderosa causa de disminución en el hecho de que las cuotas muy altas incitan a la ocultación y al fraude, pues el contribuyente afectado con un impuesto muy gravoso hace todo los esfuerzos imaginables por eludir el pago del impuesto; y por esto el impuesto progresivo, como observa Leroy Beaulieu (4).

(4) Traité thérioque et pratique d'Economie Politique.

viene a ser una prima otorgada a los más hábiles e ingeniosos para eludir el pago, y pagada por toda la masa de los contribuyentes.

A pesar de las severidades de la ley, se estima que las ocultaciones y fraudes en el pago del impuesto sobre la renta en Prusia y en Italia no representan menos del 25 % del producto total del impuesto.

§ 4.º *Efectos del impuesto progresivo.*—Se pueden señalar varios efectos del impuesto progresivo, de orden financiero, económico, social y político.

El efecto financiero es el ya dicho: el no dar al Estado el resultado que éste busca.

Entre los económicos, se puede señalar el de que provoca la emigración de capitales por lo pesado de la carga, el de que es un obstáculo opuesto a la formación de las grandes fortunas, y el de que estorba el pleno goce de su riqueza a los que han trabajado durante largos años con gran espíritu de empresa y con gran talento y que han contribuído así poderosamente al progreso general del país, pues al llegar a la altura de la fortuna el impuesto progresivo les absorbe una gran parte de su renta. Además hay que tener presente que la productividad de los capitales no aumenta con su cuantía y así el impuesto progresivo grava con cargas cada vez más pesadas un rendimiento decreciente.

Entre los efectos morales, señalemos el de que incita al fraude, lo que es un grave daño para la moralidad pública; y el de que, como hace caer las cuotas más bajas sobre la gran masa de los contribuyentes y reserva las más altas para las grandes fortunas, es un recargo para la porción más escogida de la sociedad, para aquélla que ha desplegado más talento, más actividad, más espíritu de empresa en formar y reunir una gran riqueza, y castiga, por tanto, el talento, la previsión y la energía para los grandes negocios, y a los que menos gozan o nada gozan de muchos de los beneficios del Estado.

En cuanto a los sociales, es fácil observar que los efectos económicos y morales tienen también carácter social; pero hay uno que debe llamar la atención: uno de los fines del impuesto progresivo es modificar la distribución de la riqueza, tomando a los más ricos para que los más pobres gocen más de los beneficios del Estado; pero además de que no puede ser una atribución del Estado el intervenir en la distribución, el medio es absolutamente ineficaz, porque para alcanzar tal resultado se necesitaría una cuota muy alta sobre las grandes fortunas; y aun es contraproducente, porque por los fenómenos de la difusión el impuesto se reparte por todo el cuerpo social y llega, por tanto, a gravar a las clases más pobres.

225. Hay todavía una forma de cuota que constituye lo que se denomina *impuesto degresivo*, o decreciente, semejante en la apariencia al progresivo, pero en realidad diferente.

Expliquemos esta diferencia. En el impuesto progresivo, la cuota menor, que es el punto de partida, se aplica al mayor número de contribuyentes, y de allí se sigue la progresión para alcanzar con mayor carga a las grandes fortunas; en el impuesto degresivo, se aplica al mayor número de contribuyentes la cuota mayor, que es el punto de partida, y de ahí decrece el impuesto para imponer la menor carga a las fortunas más pequeñas. La diferencia, pues, es substancial.

El fin del impuesto degresivo es reparar las injusticias propias de los impuestos indirectos y en este sentido es aceptable, porque en esta forma se consulta la proporcionalidad por medio de la combinación de dos impuestos o sistemas de impuestos y se atienden mejor las leyes de la justicia.

CAPITULO XXIX.

LA INCIDENCIA Y LA DIFUSIÓN DE LOS IMPUESTOS.

226. Importancia de la cuestión.—227. Definiciones y ejemplos.—228. La difusión de los impuestos.—229. Compensaciones y desquites.—230. Con la difusión el impuesto se aligera.—231. Todo impuesto se traduce en una elevación del costo de la vida.—232. Explicación de todos estos fenómenos por medio de un símil.—233. Teorías sobre la incidencia.—234. Reglas de la incidencia.—235. Agravación de ciertos impuestos con la translación.

226. Si la justicia es uno de los caracteres esenciales del impuesto y pues ella exige que todos los habitantes concurran a las cargas públicas y que concurran en proporción de sus facultades, para satisfacer plenamente la justicia es necesario que el legislador, cuando establece un impuesto, sepa quiénes van a pagarlo en definitiva. Este estudio es necesario porque en todo impuesto hay una incidencia aparente y una incidencia efectiva; esto es, hay un grupo o categoría de sujetos que pagan inmediatamente el impuesto al Estado y otro grupo o categoría que son los que, a la larga o a la corta, pagan real y efectivamente el tributo reembolsando a los primeros todo o parte de lo que éstos han pagado.

La cuestión es de importancia fundamental, como se advierte, por cuanto la incidencia es lo que hace justo o injusto en definitiva el impuesto: muchas veces la ley apunta a una persona o a un trabajo y va a herir a otras personas o a otros trabajos y entonces no hay justicia en el tributo. Esta es la cuestión que vamos a tratar en el presente capítulo.

Para mayor claridad y método comenzaremos por definir y describir los fenómenos que se refieren a la incidencia de los impuestos.

227. Se llama *primera incidencia, incidencia legal* o *percusión* del impuesto el hecho de caer éste en la persona señalada por la ley.

Translación del impuesto es el acto por el cual la persona afectada inmediatamente por el tributo lo hace pasar a otra persona mediante un acto de comercio.

Repercusión es el hecho de caer el impuesto así transladado en ese segundo sujeto.

Incidencia final o *efectiva* es la caída definitiva del impuesto, después de una o más translaciones y repercusiones, sobre un sujeto que ya no puede transladarlo a otro.

Evasión es el acto por el cual el último sujeto elude el pago del impuesto, sea no consumiendo el artículo o el servicio gravado, en cuyo caso la evasión es legal o legítima, sea por medio del fraude, y entonces la evasión es ilegal, punible, e importa un verdadero robo que se hace al Estado.

Pongamos un ejemplo para que se vean claramente estos fenómenos.

Un comerciante trae de Europa una mercadería y al pasar ésta por la aduana se le cobra un impuesto de 25 % sobre el valor de la mercadería: *primera incidencia* o *percusión.*

El comerciante paga el impuesto y después vende a un comerciante de segunda mano esa misma mercadería y se la vende recargándola con las ganancias correspondientes y con el valor del impuesto: *translación* y *repercusión.*

El comerciante de segunda mano expende esa mercadería por menor a las personas que han de consumirla, y la vende, naturalmente, con el recargo del impuesto: *nueva translación* e *incidencia efectiva* o *fiscal.*

Si el consumidor encuentra muy cara la mercadería no la compra: *evasión*. Y entonces el comerciante espera o busca otro comprador.

228. El último fenómeno es la *difusión* del impuesto, que consiste en el hecho de extenderse éste por todo o por lo menos por parte muy considerable del cuerpo social. La difusión se opera del modo que explicamos en seguida.

Por haber mucha competencia o por el deseo de mover rápidamente sus capitales o por otras circunstancias, el importador, para seguir el ejemplo precedente, se resuelve a no recargar la mercadería con todo el valor del impuesto, o lo que es lo mismo, la recarga con todo este valor y se resigna a disminuir la parte de sus ganancias, y entonces no se translada todo el 25 % sino tan sólo el 20 %, a toda su clientela de segunda mano; a su vez, estos comerciantes de segunda, por las mismas causas, transladan sólo una parte del impuesto y se quedan con otro 5 %, de modo que pasa a los consumidores solamente un 15 %: en consecuencia, hay un 10 % que no se ha transladado, que se ha extendido a lo largo del negocio, entre vendedores, compradores y consumidores, y esto es lo que constituye la *difusión*.

Bajo mayor presión de las circunstancias la difusión puede alcanzar al total del impuesto, y entonces es un gran número de personas el que entra a pagar los referidos derechos.

229. Además de las translaciones y repercusiones más o menos visibles, hay otro fenómeno que contribuye a difundir el impuesto por todo el cuerpo social: es el de las *compensaciones* o *desquites* que toma el último sujeto alcanzado por el impuesto.

Como veremos más adelante, no todos los impuestos se transladan, y no siempre es posible transladar un mismo impuesto en diversas circunstancias; así, por ejemplo, un abogado que paga una patente profesional no tiene a la mano una materia determinada y bien circunscrita por medio de la cual pueda hacer pasar el valor de la patente a otra u otras

personas, pues el impuesto en este caso no grava una mercadería sino el producto del trabajo del abogado, o sea el conjunto de los servicios que puede cambiar por dinero entre su clientela. Pero dicho profesional busca una compensación: pide un poco más como precio de sus servicios a toda su clientela durante el año, o cobra más en los casos de litigios cuantiosos, y de este modo se resarce del gasto que ha hecho en el precio de la patente, y este precio se difunde en un número más o menos considerable de personas, toda la sociedad entra a participar de la carga, y el conjunto de los tributos viene a ser como la atmósfera que rodea la tierra y que pesa sobre todos los habitantes.

Y por la difusión, los impuestos se extienden no sólo al país en que se aplica sino a los países que están en relaciones comerciales con aquél.

230. Este fenómeno de la difusión trae consigo dos consecuencias verdaderamente transcendentales, que en seguida explicamos.

La primera es que, por medio de ella, la carga tributaria se hace más ligera por lo mismo de que una suma determinada de dinero se extiende sobre un número mayor de contribuyentes, y de esta manera se tornan justos a la larga impuestos que al principio parecían injustos: las personas en que han recaído han desaparecido, el impuesto se ha ido extendiendo y difundiendo, toda la masa de la población ha ido tomando su parte en la carga y al cabo de los años ésta ha llegado a ser un modo de que todos concurran a los gastos del Estado.

De aquí se infiere una regla de carácter financiero y administrativo: *en igualdad de circunstancias, son mejores los impuestos antiguos que los nuevos*, lo que quiere decir que, cuando el Estado necesita recurrir a la masa de los contribuyentes para cubrir un aumento de los gastos públicos, es preferible recargar algunos de los impuestos antiguos en lugar de crear uno nuevo, porque con los antiguos la distribución se hace más fácilmente, como que corre por un cauce abierto y en

servicio, y porque así no hay sacudidas ni daños graves para los contribuyentes. Además, recargando un impuesto antiguo, no hay mayores gastos de recaudación, o los hay en proporción de escasa importancia, mientras que un impuesto nuevo hace necesaria la creación de nuevos organismos administrativos, de nuevos empleos o aumento de los existentes: cuando en Inglaterra se aumenta de un año para otro de tres a cuatro peniques el impuesto sobre la renta, no hay necesidad de nombrar ni un solo empleado más ni gastar una hoja más de papel para la recaudación del penique de aumento, pues éste corre por el mismo arcaduz habitual.

Esta regla, ciertamente, no es absoluta, y por eso se ha dicho que es preferible el impuesto antiguo «en igualdad de circunstancias»: la justicia puede exigir en muchas ocasiones el impuesto nuevo, para alcanzar mejor la fortuna o para restablecer la equidad en la distribución de las cargas.

231. La otra consecuencia es de mayor transcendencia. Si por translaciones, repercusiones y compensaciones todo impuesto llega al fin a extenderse por todo el cuerpo social, en consecuencia, como ya hemos indicado antes (219), toda impuesto se traduce en plazo más o menos largo en una elevación del costo de la vida, y por consiguiente, grava o todas las clases sociales, a toda la masa de la población.

Este resultado final es de suma importancia, pues con tal fenómeno se encarece especialmente la vida para las clases pobres. Si por causa de una serie de impuestos el costo de las subsistencias asciende en un 5 %, esta carga bien poco significa al pudiente, al rico, puesto que al hombre que gasta $ 5,000 mensuales en su persona y en su casa, bien poco le importa gastar $ 250 más al mes; pero para el pobre que apenas dispone de $ 100 mensuales un recargo de $ 5.00 es un verdadero problema y lo obliga a suprimir alguna de sus satisfacciones esenciales.

Es de rigor tener presente este fenómeno cuando se trata de crear un nuevo impuesto o de recargar un impuesto antiguo.

Con frecuencia se pide, por ejemplo, que se graven pesadamente los artículos de lujo, porque se cree gravar solamente a los ricos; pero éstos se desquitan haciendo subir el canon de arrendamiento de sus casas o recargando otros servicios, y así la carga va bajando de clase en clase hasta llegar a gravar a la gente más pobre, y de este modo los impuestos suntuarios van a rebotar muy lejos, sobre las que jamás usan aquellos lujos gravados por la ley.

232. Antes de entrar a las particulares, completemos con un símil estas nociones generales acerca de la incidencia, translaciones, repercusiones y difusión de los impuestos.

Si en un estanque de agua en reposo se deja caer una piedra, el primer efecto es el de hacer saltar el agua en el punto en que la piedra cae; en seguida, el agua se agita al rededor de ese punto; después corren ondulaciones, una tras otras, desde el punto de la caída hasta la circunferencia del estanque, y después de algunos minutos de movimiento, se restablece el equilibrio y vuelve a quedar el agua en reposo. Si entonces se mide la profundidad del estanque y se compara la medida con la anterior a la caída de la piedra, se observa que el nivel del agua ha subido, y no porque haya más agua en el conjunto sino por el volumen de la piedra que ha quedado dentro.

Ese mismo es el efecto de un impuesto en el conjunto de las actividades económicas de un país. En el punto en que el impuesto incide inmediatamente, se produce una agitación más o menos violenta según la cuantía del tributo, y los contribuyentes afectados saltan y protestan; en seguida, la agitación se transmite a los grupos o clases circunstantes, pero con menor violencia; corren después las translaciones y repercusiones desde el punto de incidencia legal hasta los más remotos límites del vaso social, y por fin se restablece el equilibrio. Si se investiga entonces el costo de la vida, se ve que ha subido su nivel, pero no hay más riquezas que antes en el conjunto de las actividades económicas, sino que el más

alto nivel proviene del impuesto que ha quedado dentro de ese conjunto.

Hasta por la ley de Arquímedes hay semejanza entre uno y otro fenómeno. Por dicha ley, la piedra ha perdido una parte de su peso igual a la del peso del volumen de agua que desaloja, del mismo modo que el impuesto se aligera una vez sumergido en la masa de las riquezas del país.

Por fin, mientras más pequeño es el estanque y mientras más grande es la piedra, mayor es también la agitación y mayor la subida del nivel del agua.

233. Entremos ahora en las particularidades de la incidencia.

¿Se translada todo impuesto? Por regla general, sí, porque nadie quiere perder: toda persona afectada por un impuesto procura, por todos los medios posibles, deshacerse de la carga y echarla sobre otros. Pero así como un productor, aunque sea su intención vender todos sus productos al mayor precio posible, no siempre lo consigue y tiene que resignarse a moderar sus ganancias y aun, a veces, a padecer alguna pérdida, así también no siempre el contribuyente logra deshacerse del impuesto y tiene que resignarse a cargar con él, en parte o en todo.

Bajo la presión de ciertas leyes naturales y de circunstancias ocasionales, hay impuestos que no se transladan y de hecho quedan gravitando sobre los mismos contribuyentes sobre los cuales incidió desde el primer momento.

Estas circunstancias varían de un impuesto a otro; por esto nos limitaremos aquí a las condiciones generales de la incidencia, y después, al tratar de cada impuesto, indicaremos la propia de cada uno.

Pero antes expondremos sumariamente las doctrinas de los clásicos sobre esta materia.

Los Fisiócratas, como hemos visto al hablar del impuesto único (200), creían que dicho impuesto, que, según ellos, debía gravar a la tierra, pasaría con los productos a todos los consumidores, a todo el cuerpo social; pero sobre ser imposible en la práctica el impuesto único y falsa la doctrina

en que se basaban esos autores, la translación y la difusión no pueden efectuarse hasta el punto que ellos presumían.

David Ricardo sostenía que el impuesto cae siempre sobre los consumidores, porque todo productor grava sus productos con la carga para no perder dinero.

Adam Smith, por el contrario, decía que es el vendedor el que paga los impuestos, porque vende por necesidad, mientras que los compradores compran por provecho, voluntariamente.

Tales fueron, en somera substancia, las doctrinas de estos clásicos y al rededor de ellos han opinado muchos otros. Todas son falsas, pues sólo han observado sus autores una parte del fenómeno; todas encierran, al mismo tiempo, un poco de verdad, pues las cosas pasan a veces como dicen esos autores.

234. Examinemos ahora las causas principales entre las que influyen en estos fenómenos, procurando presentarlas en forma de reglas:

1.ª *Mientras más general es el impuesto menos se translada*, hasta el punto de ser a veces imposible la translación. Por ejemplo, si se establece un impuesto de capitación que grave con diez pesos anuales a todos los habitantes de un país, o un impuesto que tome un 10 % de todas las rentas, es indiscutible que el primero no se podría transladar, porque como todos pagan lo mismo y como todos querrían transladarlo, se conservaría siempre la misma carga y el mismo nivel; y en cuanto al segundo, no sería imposible la translación, porque como unos pagarían más que otros, aquéllos procurarían desquitarse del exceso de carga, y tendería a producirse la nivelación, pero en todo caso la posibilidad de translación sería menor que en un impuesto que gravara, por ejemplo, solamente los edificios;

2.ª *Mientras más pesado es el impuesto parcial más fácilmente se translada*: siendo muy gravoso, importaría seria pérdida el quedarse con él y el contribuyente lo translada juntamente con la cosa gravada; ¿cómo podría un comerciante im-

portador quedarse con el impuesto de 60 % que grava en la Aduana ciertas mercaderías? Los impuestos livianos son mucho menos transladables, pues fácilmente puede quedarse con ellos el vendedor, porque le disminuyen en poco sus ganancias y porque se resigna y acepta con gusto esta disminución por conservar su clientela o por otras razones análogas;

3.ª *Los impuestos directos son menos transladables que los indirectos*: la razón es obvia: el directo grava materias que no siempre se negocian directamente, como el capital, la renta, el producto del trabajo y otras, en muchas de las cuales no cabe la translación, aunque sí la compensación o desquite; mientras que el indirecto grava materias de consumo, se confunde con el precio de éstas y pasa fácilmente del vendedor al comprador;

4.ª *El capital circulante escapa fácilmente al impuesto, el fijo nó*: la razón está en que el primero es muy movible y el segundo no lo es;

5.ª *En el monopolio no hay translación*: porque, habiendo monopolio, el productor ha fijado el máximo de precio a sus productos, y si después se le grava con un impuesto no le es posible aumentar más aún los precios sin perder sus ventas;

6.ª *En la libre concurrencia la translación sigue la ley de la oferta y la demanda*: si hay mucha abundancia de un artículo, se queda con el impuesto el vendedor, para salir más fácilmente de su mercadería; si por el contrario hay mucha demanda, pasa el impuesto al comprador;

7.ª *En los artículos de consumo general o necesario el impuesto pasa generalmente al consumidor*, porque el vendedor aprovecha lo favorable de la circunstancia;

8.ª *En los artículos menos necesarios el impuesto se queda generalmente con el vendedor o productor no siendo pesado*, porque si el impuesto es gravoso se opera la ley de la substitución (1),

---

(1) Leroy Beaulieu, Traité théorique et pratique d' Economie Politique: en esta obra se encuentra admirablemente expuesta la ley de la substitución.

y el consumidor reemplaza con otro artículo el que se le ofrece muy gravado.

Hay muchas otras causas que influyen en la translación y en la incidencia, pero sólo hemos expuesto las más importantes para no extendernos demasiado.

Estas causas rara vez influyen aisladamente: generalmente se mezclan unas con otras y suman o restan sus influencias, y provocan un continuo pero no aparente ir y venir de los impuestos y una oscilación incesante de los precios; pero el resultado final es siempre la elevación del costo de las subsistencias, y pesa por tanto gravemente sobre las clases pobres, sobre los individuos que viven del trabajo muscular. Se suele decir que éstos, a su vez, se desquitan elevando los salarios, pero esto no siempre es posible, pues la falta de trabajo, la escasez de capitales y otras causas impiden esta alza y por consiguiente el desquite.

235. Hay otro fenómeno interesante y que se debe tomar en cuenta al establecer un impuesto o al recargar uno antiguo: cuando el impuesto grava un artículo de consumo general o de alguna extensión a lo menos, y el gravamen consiste en fracciones monetarias, al pasar del vendedor al comprador se redondea siempre al nivel de la moneda inmediatamente superior. Así el impuesto de dos centavos establecido recientemente sobre los cigarrillos, en nuestro país, conserva ese valor tan sólo en las relaciones del vendedor de cigarrillos con el Fisco; pero al expender al público la mercadería, el vendedor recarga la mercadería a nivel más alto: el paquete de cigarrillos se vendía antes a 10 centavos, con el impuesto debió subir a 12, pero se vende a 15.

La importancia de este fenómeno se halla en que los consumidores pagan mucho más de lo que el Estado recibe y este exceso queda en manos de los intermediarios, y así el impuesto demanda sacrificios estériles, pues los pierde el consumidor y no los aprovecha el Estado.

CAPITULO XXX.

REGLAS Y SOFISMAS RELATIVOS A LOS IMPUESTOS.

LOS SISTEMAS FINANCIEROS.

236. Las reglas clásicas de Adam Smith.—237. Reglas de otros hacendistas y economistas.—238. Reglas de Z. Rodríguez.—239. Sofismas sobre los impuestos.—240. Imposibilidad de uniformar los sistemas financieros.—241. Noticias sobre los diversos sistemas.—242. Datos estadísticos.

236. Terminamos este título anotando las reglas de algunos hacendistas y financistas notables acerca de los impuestos y comenzamos por las cuatro reglas clásicas de Adam Smith:

1.ª *De justicia o proporcionalidad.*—Los ciudadanos de un Estado deben contribuir a mantener el Gobierno, cuanto más sea posible en proporción de los ingresos de que gozan bajo la protección del Estado. Los gastos del Gobierno son, con respecto a los individuos de una gran nación, como los gastos administrativos en relación con los propietarios de un gran dominio, todos los cuales están obligados a contribuir a tales gastos en proporción de los intereses que respectivamente tienen en este dominio.

2.ª *De certidumbre.*—El impuesto (o la parte de impuesto) que cada ciudadano debe pagar debe ser cierto y no arbitrario. La fecha del pago, el modo, la cuantía, todo debe ser claro y preciso, tanto para el contribuyente como para cualquiera otra persona.

3.ª *De comodidad.*—Todo impuesto debe ser percibido en las fechas y de la manera que se pueda presumir y asegurar sean las más cómodas para el contribuyente.

4.ª *De economía.*—Todo impuesto se debe recaudar de manera que quite de manos de los contribuyentes la menor suma posible por encima de lo que debe ingresar en el Tesoro, y de manera también que el dinero del pueblo demore lo menos posible en ir de manos de éste al Tesoro.

237. Varios grandes hacendistas han ampliado y completado las precedentes reglas de A. Smith con otras que ya en parte hemos enunciado y que transcribimos en seguida:

1.ª *Los impuestos no deben estorbar jamás la producción.*—Si la estorban, detienen el movimiento económico y provocan el empobrecimiento del país;

2.ª *Se deben disminuir o abolir los impuestos que tiendan a reducir el consumo.*—La razón es que el hombre trabaja y consume para satisfacer sus necesidades morales, intelectuales y físicas, y si el impuesto se lo estorba, se desalienta el espíritu de trabajo, de producción, porque no se completa con el goce de los frutos producidos, que es el fin natural de todo esfuerzo;

3.ª *El impuesto debe tener siempre una función netamente fiscal.*—Son, por tanto, impugnables, como hemos explicado, los impuestos que tienden a influir en las industrias y en la repartición de las riquezas;

4.ª *Se debe evitar en cuanto sea posible el contacto de los agentes del Fisco con los contribuyentes.*—Se deben evitar, pues, los gastos excesivos de recaudación y los procedimientos inquisitoriales, odiosos e inútiles;

5.ª *El impuesto debe ser elástico.*—Esto es, debe ser capaz de proveer a las necesidades a que se destina y susceptible de ser aumentado en caso necesario;

6.ª *En igualdad de circunstancias, es mejor un impuesto antiguo que uno nuevo.*—Ya hemos explicado el por qué. Esta regla es conexa con la precedente.

238. En su excelente «Tratado Elemental de Economía Política», don Zorobabel Rodríguez, estudiando esta misma materia, ha condensado varios preceptos en forma de reglas, algunas de las cuales no son sino mejor presentaci n de algunas de las precedentes y otras son nuevas: las reproducimos todas porque todas son interesantes y útiles:

1.ª *El impuesto debe ser general*, o lo que es lo mismo, debe ser pagado por todos los miembros de la sociedad, con la sola excepción de aquéllos que, por tener apenas lo indispensable para vivir, no se encuentran en situación de pagarlo;

2.ª *El impuesto debe ser moderado*, esto es, no debe pedir a los contribuyentes más que una parte relativamente corta de sus entradas;

3.ª *El impuesto debe ser proporcional a la fortuna*, a los haberes, a las facultades y medios de los contribuyentes, regla que es la expresión misma del principio de justicia;

4.ª *El impuesto debe ser económico en su imposición y en su recaudación*; esto es, debe establecerse y cobrarse de modo que, en cuanto sea posible, el Fisco perciba la totalidad de lo que los contribuyentes erogan;

5.ª *El impuesto no debe ofrecer estímulo ni facilidades para el fraude.*—Hemos explicado la razón de esta regla anteriormente (218);

6.ª *El impuesto debe ser consentido y vigilado.*—Es *consentido* cuando lo aprueban los poderes legítimamente constituídos y autorizados para establecer impuestos; es *vigilado* cuando se cobra e invierte a la vista de los representantes de la nación y con plena publicidad;

7.ª *El impuesto no debe ser inmoral ni en su base ni en sus efectos.*—Es inmoral en la base cuando se pide una contribución al vicio, como las antiguas patentes que se daban en Chile a las casas de diversiones; y es inmoral en los efectos cuando provocan un mal moral, como el estimular el contrabando, o el dificultar los matrimonios;

8.ª *El impuesto sólo debe pagarse al Estado.*—Son censurables, por tanto, los remates de arbitrios, los monopolios y privilegios concedidos a particulares;

9.ª *El impuesto sólo es legítimo cuando es necesario,* para dar el Gobierno los medios de realizar sus funciones;

10.ª *Debe procurarse que el impuesto sea en lo posible directo.* —Ya hemos explicado anteriormente esta regla;

11.ª *Debe ser recaudado en fechas fijadas con anticipación y que correspondan a aquella época del año en que sea más fácil el pago para los contribuyentes.*

239. Acerca delos impuestos han corrido algunos sofismas, hasta apoyados por grandes autoridades económicas, y conviene recordarlos aquí, aunque ya hayamos refutado los más de ellos. Cuatro son los principales:

1.º Sostienen algunos autores que no es un mal tan grave ni una pérdida para un país el recargarlo de impuestos, pues el Gobierno emplea en beneficio de los mismos contribuyentes el producto que de los impuestos obtiene.

Para refutarlo basta recordar que el impuesto obliga o a un aumento de trabajo o a una disminución en la satisfacción de las necesidades, y en consecuencia los muchos impuestos, o mejor dicho, la mucha carga tributaria agrava este mal; y lo agrava tanto más cuanto que no emplea el Gobierno todos los recursos que obtiene de los impuestos, sino que pierde una parte considerable, la que gasta en sus agentes y recaudadores.

2.º Se sostiene también que el impuesto vuelve a los contribuyentes en forma de empleo y trabajos, sueldos y salarios, de modo que equivale a una excelente colocación.

Acabamos de decir que no vuelve todo, que una buena parte se gasta en el camino. Además, que vuelva otra parte en servicios necesarios, es de rigor, pues no es otro el fin del impuesto; pero lo que exceda de este fin será mucho más productivo en poder de sus dueños y aplicado al trabajo repro-

ductivo, que en manos del Estado y aplicado a obras innecesarias o dispendiosas.

3.º Es éste el sofisma de Mac Culloch, que ya hemos refutado. Dijo este autor que el impuesto es un estimulante para el trabajo y para las industrias: nunca puede ser estímulo el menoscabo de la propiedad y la disminución de los recursos industriales.

4.º Se dice también que el impuesto es un medio de que el Estado se vale para moralizar al pueblo.

Pero no suele ser muy digna de respeto la moral oficial, y no es un medio de moralizar el quitar a los contribuyentes sin necesidad ni justicia una parte de sus haberes.

240. Creemos útil cerrar esta parte de nuestro trabajo con algunas observaciones y noticias acerca de los diversos sistemas financieros.

Consideremos en primer lugar este punto: ¿será posible establecer un sistema financiero único, uniforme y universal para todas las naciones?

Seguramente, nó, ni aunque se alcancen los mayores progresos en materia de atribuciones del Estado y de justicia distributiva.

En primer lugar, en el estudio que hemos hecho en la primera parte de este libro acerca de las atribuciones y funciones del Estado, queda en claro que, fuera de las funciones esenciales, que son comunes a todos los países, hay gran diversidad de una nación a otra en las funciones accesorias y suplementarias y en las que provienen de la ley de la economía de las fuerzas. En algunos países es útil que el Estado construya y explote ferrocarriles, por ejemplo; en otros sólo conviene que los construya y no los explote; y en otros que ni los explote ni los construya; y lo que acontece con los ferrocarriles acontece también con muchas otras formas de la actividad del Gobierno: aptitudes e idiosincracias de raza, mayor o menor riqueza nacional, predisposiciones geográficas, abundancia o escasez de capitales circulantes, hábitos

de muchos siglos y muchas otras causas influyen, ya aisladas, ya reunidas, para diversificar, aumentar y extender las funciones del Estado, aun sin entrar en el campo de las que nunca debe abordar la autoridad.

De aquí proviene la mayor o menor proporción en que el Estado recurre a los habitantes para pedirles subsidios y medios con que cumplir esas funciones y de aquí, por tanto, una primera causa de imposibilidad de llegar al sistema financiero único para todos los países de la tierra.

Por otra parte la mayor o menor riqueza privada, la extensión y la subdivisión de la propiedad territorial, hábitos y aptitudes de raza y de carácter, las costumbres, y otras muchas causas son los elementos que determinan hacia qué lado debe cargarse más o menos el régimen tributario y cuáles impuestos son más productivos en este país o en el otro.

Así el impuesto territorial produce mucho en Francia, donde la propiedad está muy dividida, y no tanto en Inglaterra, donde la división es menor; el pueblo inglés soporta mejor los impuestos indirectos que los directos: así, un solo artículo, el té, muy extendido en las costumbres, da al gobierno británico una gran renta, que no se obtiene de ningún artículo aislado en ningún país del continente europeo; en Chile hay un artículo de exportación, el salitre, que ocupa una situación única en el mundo y al que sólo el café del Brasil se acerca un tanto.

Esta diversidad de factores es otra causal poderosa para la diversidad de sistemas financieros y constituye otra razón de la extrema dificultad de llegar a la uniformidad de un sistema único.

241. Una exposición sumaria de los sistemas usados en los principales países europeos pondrá más de manifiesto la diversidad de los sistemas y la dificultad de la unificación.

Inglaterra apenas posee bienes dominales; no tiene más monopolios que el de correo y el de telégrafos; dos grandes impuestos directos, el de la renta y el de las sucesiones, y uno

pequeño territorial; un impuesto indirecto de timbre, un impuesto de consumo sobre unos pocos artículos, y un impuesto de aduana sobre otras pocas mercaderías: las grandes entradas fiscales provienen de la renta, las sucesiones y los consumos.

Francia tiene más bienes dominales y varios monopolios: pajuelas fosfóricas, tabaco, pólvora, correos, telégrafos y teléfonos. Los impuestos directos dan una quinta parte de los presupuestos de entradas, y las otras cuatro quintas partes los indirectos, que son muchos y algunos muy gravosos; entre los directos predominan los reales, sobre todo el territorial; y entre los indirectos, los consumos, como que los de las bebidas dan por sí solos más que los directos.

En Alemania, el Estado posee un extenso dominio, sobre todo en bosques y en ferrocarriles; los impuestos directos dan una cuarta parte de las rentas generales y tres cuartas los indirectos, y la característica de aquéllos es la progresividad en el impuesto sobre la renta.

El Austria tiene pocos impuestos directos y entre éstos los principales son uno sobre la renta y otro sobre las sucesiones; la base del sistema está en los indirectos, que gravan todos los consumos, sin exceptuar los de primera necesidad ni los artículos de uso popular.

Holanda tiene entre los directos un impuesto sobre el capital, otro sobre las rentas patrimoniales, uno personal, uno sobre la tierra y otro sobre las sucesiones; los principales son los indirectos, que gravan especialmente los artículos de lujo.

En Italia están muy desarrollados los impuestos directos: sobre la riqueza inmobiliaria, sobre la mobiliaria y sobre las sucesiones. Los indirectos gravan los consumos, aun los de primera necesidad, y son muy onerosos los que gravan los consumos no necesarios.

La Rusia se funda principalmente sobre los indirectos, que son los más elevados de Europa y no eximen ningún consumo necesario. Entre los directos, que rinden poco, hay uno sobre la tierra y otro sobre las sucesiones.

Como se ve, la diversidad de sistemas es muy grande, y sólo hemos citado el de unos cuantos países, pues sólo hemos querido presentar un ejemplo.

242. Con datos de estadísticas que se refieren al año de 1912 exponemos los presupuestos de entradas de algunos países europeos y de Estados Unidos, para completar estas nociones sobre los diversos sistemas financieros:

EN MILES DE LA RESPECTIVA MONEDA.

Austria, 1910:		
Impuestos fundiales.....Coronas		161,980
,, personales		183,216
Derechos de percepción		3,743
Aduanas		155,378
Impuestos de consumo:		
Cerveza.....	78,530	
Aguardiente	94,000	
Vinos y mostos	94,000	
Ganado	16,700	
Azúcar	136,500	
Petróleo	21,400	
Otras.....	11,254	452,384
Monopolio de la sal		48,129
,, del tabaco		272,147
Timbre		59,255
Derechos de justicia		115,517
Lotería		33,540
Comprobación de pesos y medidas.		1,000
Licencias de mercados de bebidas..		2,332
Bienes del Estado		10,606
Peajes de puertos		1,376
Almacenes en Trieste		1,405
Correos y telégrafos		170,880
Cajas postales de ahorro		16,017
Ferrocarriles		776,177
Total ..... Coronas		2.465,082

España, 1911:

Impuestos directos:	Pesetas	
Contribución inmobiliaria	193,922	
„ industrias y comercio	46,500	
Renta riqueza mobiliaria	139,000	
Clero y conventos	3,855	
Impuesto transmisión bienes....	61,000	
„ minas	10,500	
„ cédulas personales ..	7,020	
Cont. Prov. Vascongadas y Navarra	8,968	
Otras contribuciones	10,100	480,865
Indirectos:		
Aduana	157,700	
Azúcar	40,000	
Alcohol	15,000	
Consumos y sal	58,000	
Transportes, viaje y carga	27,200	
Timbre (líquido)	87,500	
Otros.....	10,100	395,500
Monopolios y servicios fiscales:		
Tabacos	160,000	
Fósforos.....	11,000	
Loterías (líquido).....	36,000	
Explosivos	3,700	
Otros.....	2,200	212,900
Propiedades y derechos del Estado..		22,813
Recursos del Tesoro		25,463
Total	Pesetas	1.137,541

Francia, 1911:

Contribuciones directas:	Francos	
Impuesto fundial	207,564	
„ personal y mobiliario .	109,885	
„ puertas y ventanas ..	69,917	
„ patentes	156,710	
„ 1.ª advertencia	1,114	545,190
Tasas asimiladas a los impuestos:		
Bienes de mano muerta	13,770	
Réditos de minas.....	8,636	
Comprob. pesos y medidas.....	5,971	
Caballos y coches	19,200	
Otras tasas	3,927	51,504
Productos del dominio y selvas		71,532
Impuestos y rentas indirectas:		
Registro	786,757	
Timbre	240,881	
Operaciones de Bolsa	12,513	
Renta valores mobiliarios	103,520	
Aduanas	559,212	
Bebidas	431,615	
Sales	7,831	
Licencias	37,126	
Transporte FF. CC.....	77,700	
Diversos	67,681	
Azúcar (Aduana e imp.)	164,547	2.489,383
Monopolios e industrias fiscales:		
Fósforos, tabacos, pólvoras	566,96	
Correos	260,617	
Telégrafos y teléfonos	95,362	
Diversas explotaciones	17,653	940,328
Productos diversos.....		103,670
Recursos excepcionales		73,452
Entradas de orden		107,802
Total	Francos	4.382,861

Gran Bretaña, 1910-11:

Aduanas:	Libras	
Tabaco	18,838	
Azúcar	3,043	
Espirituosos	4,837	
Té	5,941	
Vino	1,238	
Uvas	221	
Pasas de Corinto	124	
Café	184	
Chicórea	46	
Cacao	339	
Frutas	129	
Otros artículos	20	
Entradas diversas	9	
De la isla de Man	53	35,022
Impuestos de consumos:		
Espirituosos	20,269	
Malta	18,027	
Glucosa	59	
Droguerías	326	
Naipes	30	38,711
Impuestos de timbres:		
Contratos, instrumentos	4,324	
Legados, sucesiones	25,920	
Finiquitos	1,883	
Letras de cambio	876	
Otros impuestos	146	
Licencias	7,868	
A la vuelta		73,733

De la vuelta....		73,733
Multas	1	
Derechos viajes FF. CC.	315	
,, billetes Bancos.....	120	
Licencias, certificados	176	
Seguros vida	112	
Entradas diversas	2,133	42,444
Impuesto fundial		1,258
,, edificios		3,214
,, rentas y sobre-tasas:		
,, renta propiedad inmobiliaria..	15,802	
,, arriendos	316	
,, anualidades y dividendos....	2,085	
,, comercio y profesiones.....	37,439	
,, empleados	4,418	
Sobre-tasas.....	2,891	62,951
Impuesto sobre la tierra		509
Correos		21,730
Telégrafos y teléfonos		5,840
Dominios, bosques, etc.....		678
Intereses obras locales y otras		1,234
Entradas diversas (líquidas)		2,584
Total		£ 216,175

Italia, 1910:

Rentas patrimoniales:	Liras	
Bienes del Estado	12,867	
Rentas e intereses diversos.....	3,976	
Ferrocarriles.	41,320	58,163
Impuestos directos:		
Bienes rurales	80,970	
Edificios	100,500	
	181,470	
Al frente....		58,163

Del frente..	181,470	58,163
Renta prop. inmob.	293,000	474,470
Impuestos sobre los negocios:		
Derechos de sucesión	45,100	
,, mano muerta	5,500	
,, registro	92,600	
,, timbre	76,400	
,, suplementarios	26,300	
,, hipotecarios	9,800	
Concesiones diversas	17,000	
Transportes FF. CC.	35,300	
Tasas consulares.....	800	308,800
Impuestos sobre los consumos:		
Aduanas	322,700	
Entrada (octroi)	53,629	
Fabricación	183,500	
Monopolio tabaco	302,020	
,, sal	85,500	
,, quinina	2,500	
Loterías	95,000	1.044,849
Productos de servicios públicos:		
Correos	103,000	
Telégrafos y teléfonos	33,000	
Catastro	2,200	
Pesos y medidas	3,700	
Tasas escolares	13,500	
Prisiones.....	5,900	
Multas	1,500	
Servicios diversos	4,710	167,510
Reembolsos		166,077
Entradas diversas		26,470
Total	Liras	2.246,329

Estados Unidos, 1909-10:

	Dólares
Derechos de Aduana	333,683
Impuesto de espirituosos	148,029
,, tabaco	58,118
,, bebidas fermentadas	60,572
,, diversos.....	23,213
Correos	224,128
Entradas diversas	51,919
Total ..... Dólares	899,662

SECCION SEGUNDA

De los impuestos directos.

CAPITULO XXXI.

LOS IMPUESTOS PERSONALES.—NOCIONES GENERALES SOBRE LOS IMPUESTOS REALES.

243. Definiciones.—244. El impuesto típico de capitación.—245. La capitación graduada.—246. Las bases posibles de los impuestos reales.—247. La mejor de las tres bases posibles.—248. El impuesto único sobre el patrimonio.—249. El impuesto complementario sobre el patrimonio.—250. Formas del patrimonio que subsisten como base de impuesto.—251. Combinación del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre los productos.

243. Para definir tomamos como punto de partida la clasificación de los impuestos que hemos dado en el artículo 203.

Los *impuestos directos* se dividen en *personales* y *reales: personales* son aquéllos que gravan directamente a la persona del contribuyente, sin tomar en cuenta sus haberes ni sus facultades; *reales* aquéllos que gravan los bienes del contribuyente.

Los *reales* pueden caer sobre *el patrimonio* del contribuyente, sobre *su renta* o sobre *los productos* de su trabajo, expresiones que no necesitan definición.

Los impuestos sobre el patrimonio pueden caer sobre *las tierras*, sobre *los edificios*, sobre *los capitales*, o sobre *los haberes sucesorales*, y pueden ser *únicos* o *complementarios*.

Los impuestos sobre los productos pueden gravar el de

las tierras, el de *los edificios*, el de *los capitales*, el de *la industria* y el *del trabajo*.

Como seguir una a una estas diversas clases de impuestos nos obligaría a continuas repeticiones y nos haría extendernos más de lo que permite un texto elemental, agruparemos algunos de estos impuestos lógicamente, y así, por ejemplo, al tratar del impuesto sobre la tierra trataremos también del impuesto sobre el producto de la tierra, al tratar del que grava los edificios le uniremos el impuesto sobre el producto de los mismos, y así en los demás.

244. No hay sino un impuesto realmente personal, que es el llamado de *capitación*, en que se cobra una suma determinada de dinero por cada cabeza de habitante. Existe desde muy antiguo, como que se le encontraba ya bien organizado en la legislación romana (*capitatio humana*); en la Edad Media tomó proporciones de impuestos familial, y ha pasado a los modernos sistemas financieros, pero con caracteres diversos de los antiguos.

Tal como se le ha aplicado en aquellos tiempos y como se le aplica hoy en Francia y en otros países, el impuesto de capitación es fijo y, por tanto, tiene el aspecto odioso de los impuestos fijos, el de la fafalta de proporcionalidad, pues pagan lo mismo el pobre y el rico.Sin embargo tiene caracteres que le quitan ese aspecto y aun lo justifican.

La capitación tiene por fin hacer sentir directamente sobre todos los miembros del cucrpo social la carga de los impuestos: los que gravan el patrimonio no afectan a los que no lo poseen y es necesario qúe estos se den cuenta de que tienen también parte en las cargas públicas y responsabilidad en los gastos del Estado.

En algunos países, como en el Estado de Massachussets, de Estados Unidos, la capitación acompaña a los derechos políticos y la paga todo ciudadano con derecho de voto, y viene a ser, en consecuencia, como la expresión tributaria de las obligaciones correlativas del derecho electoral.

Análogo carácter, aunque no igual, tenía el que se estableció en Chile en la Ley de Municipalidades de 1891 (de $ 1 a 3 por cabeza), y debían pagarlo, según la intención de la ley, todos los habitantes varones, que se suponía tenían derecho a alguna participación en la administración municipal; pero el impuesto no se cobró nunca, por falta del empadronamiento que debía servirle de base.

Es aceptable, pues, la capitación, pero de su misma razón de ser se deriva el que sea mínimo, puesto que grava, juntamente con los ricos, a los contribuyentes pobres. El que se cobra en Francia es de tres días de salario, avaluándose éstos de 0.50 franco a 1.50, de modo que oscila de 1.50 franco a 4.50; fija su cuantía el Consejo general de cada departamento, y grava a todos los habitantes, hombres y mujeres, exceptuándose solamente los sirvientes domésticos y los niños que viven con sus padres; se le cobra juntamente con el impuesto mobiliario de que trataremos más adelante, del cual es como un suplemento. En Massachussets es de dos dólares al año y acompaña, como queda dicho, al derecho de sufragio. Para hacerlo más justo debiera gravar solamente a los hombres mayores de edad o que tengan la edad requerida para poseer la ciudadanía en ejercicio.

En varios cantones de Suiza se cobra también un impuesto de capitación: en unos cantones lo pagan todos los habitantes mayores de 18 años; en otros los varones mayores de edad; en otros es impuesto electoral como en Massachussets; su cuantía es baja, pues en Ginebra se cobra el máximo, 5 francos al año, y en Oberwald es sólo de 0.30; en general tiene el carácter de hacer contribuír a todos aquéllos que no pagan ningún otro impuesto directo.

En otros países, como en Inglaterra, en Rusia, en Italia, ha habido antes capitaciones simples y graduadas, pero han sido abolidas.

245. En algunos países se da el nombre de *capitación* a impuestos que no son tales sino que tienen relación con los

bienes del individuo: son impuestos personales, pero en ellos ya no es indiferente la fortuna de los contribuyentes sino que se gradúa el tributo con relación a ella. El origen de estos impuestos ha sido una capitación simple, pero que se determinaba no por cantidades fijas sino por repartición: el Estado señalaba la cantidad total del impuesto y la repartía entre las provincias o estados, y éstos, a su vez, repartían la respectiva porción entre los habitantes tomando en cuenta los haberes de los contribuyentes, y así pasaron de la capitación simple a la graduada en relación con la renta.

Este género de impuesto puede tener dos intenciones. Con la una, el Estado trata de gravar más la persona que los bienes, y en este caso hace pocas clasificaciones para los contribuyentes y en cada una cobra un impuesto, generalmente liviano: es la práctica que se sigue en algunos cantones de Suiza. Con la otra, el Estado quiere gravar más la renta que a los individuos, y entonces multiplica las clases en más estrecha relación con la renta: es la práctica de Prusia en el impuesto denominado «Clasensteuer», donde el impuesto es ligeramente progresivo.

En el impuesto prusiano, se eximen las rentas inferiores a 900 marcos; de 900 a 1,050 se cobran 6 marcos, menos del 1 %, y la cuota sigue subiendo por clases hasta llegar al 3 % entre 9,500 y 10,500 marcos; sigue subiendo y alcanza a la cuota máxima de 4 % en las rentas superiores a 32,500. Del impuesto se rebajan 50 marcos por cada miembro de la familia del contribuyente, menor de 14 años, siempre que la renta del jefe no pase de 3,000; y cuando la renta no pasa de 9,500 marcos, se conceden también rebajas al contribuyente por circunstancias particulares, como la de tener en su familia un enfermo incurable, la de estar educando uno o más hijos, y otras por el estilo.

Esta forma de capitación merece observaciones: en primer lugar, por su propia naturaleza, pues más valdría separar los dos elementos, esto es, dejar un impuesto de verdadera capi-

tación fija y mínima y refundir la graduación con un buen impuesto proporcional sobre la renta; en segundo lugar, por la progresividad del impuesto; y en tercero porque con las graduaciones, exenciones y rebajas del impuesto prusiano, queda el contribuyente a merced de los agentes del Fisco y se da origen a inquisiciones odiosas.

246. Los impuestos reales, como acabamos de decirlo, pueden gravar el patrimonio, la renta de los bienes o el producto de los bienes y del trabajo. Generalmente estos impuestos no han sido fruto de una selección y un estudio previo, sino que han sido arbitrios casi obligados por las necesidades del Estado, o mejor dicho del Soberano; más tarde la experiencia, las doctrinas y prácticas constitucionales, los abusos que la autoridad cometía valiéndose de los impuestos y la resistencia de los ciudadanos han venido introduciendo modificaciones y ordenando lentamente el sistema financiero, sin alcanzar a la perfección, ni mucho menos, pero siquiera adelantando mucho más en la justicia distributiva que en los tiempos medioevales y modernos.

Si se tratara ahora de organizar un sistema financiero, el legislador tendría que elegir entre esas tres bases de los impuestos reales, pues no sería justo ni económico establecer un impuesto fundamental a un tiempo mismo sobre el patrimonio, sobre la renta y sobre el producto, pues cada base excluye a las otras.

Si se gravaran a un tiempo esas tres formas de manifestarse la riqueza, se gravaría en realidad al contribuyente con un triple impuesto: gravando el patrimonio, se cobraría un impuesto sobre la riqueza ya formada; gravando la renta, se cobraría un segundo impuesto sobre esa misma riqueza, y caería sobre los rendimientos que ella produce; y gravando los productos de los bienes y del trabajo, se cobraría un tercer impuesto sobre esa misma riqueza, más el trabajo, pues caería sobre los rendimientos que ella da al aplicarse a la reproducción.

Es de justicia, por tanto, elegir una de esas materias como base de un impuesto fundamental.

Pero al mismo tiempo se observa que, si se grava una sola de esas materias, sólo una parte de la población entra a pagar impuesto y quedaría mucha parte y quedarían muchos bienes sin contribuír a las cargas públicas, y estas exenciones serían contrarias a la equidad y a la justicia. Hay que hacer, pues, una combinación que satisfaga a la justicia y a la equidad, y esta combinación se encuentra escogiendo una de aquellas materias para gravarla con un impuesto fundamental y estableciendo un impuesto complementario sobre otras formas de la riqueza, a fin de que todas concurran a las cargas públicas.

247. Ahora bien, ¿cuál de esas tres formas es la mejor para base del impuesto fundamental?

Se pueden hacer tres combinaciones. La primera consiste en gravar el patrimonio con un impuesto único, que también puede complementarse con otro sobre los productos profesionales e industriales o sobre los productos del trabajo; pero en este segundo caso el fundamental no grava todo el patrimonio sino sólo algunos ramos. En la forma de impuesto único existe el sistema en algunos cantones de Suiza y en algunos estados de la Unión Americana; en la de impuesto parcial complementado, en Francia, en Chile y en varios otros países. La segunda consiste en gravar la renta con un impuesto principal y complementarlo con un impuesto liviano sobre partes del patrimonio y sobre algunos productos, como existe en Inglaterra. La tercera consiste en gravar los productos, de donde resultan cinco impuestos reales: productos prediales, de edificios, de capital, de industrias y de trabajo.

De estas tres formas, es en mucho preferible la segunda, porque alcanza mejor al cuerpo social y porque grava la riqueza en actividad.

248. El impuesto único sobre el patrimonio, o sobre el capital, como con más frecuencia se le denomina, grava a

todos los ciudadanos sobre una avaluación de todos sus bienes, productivos o improductivos; pesa, por consiguiente, sobre todas las formas de la riqueza individual susceptible de avaluarse como capital, cualquiera que sea la aplicación que su dueño les dé.

Para establecerlo, el ciudadano debe declarar todos sus bienes bajo juramento y la autoridad comprueba la verdad de la declaración con investigaciones administrativas o hace oficialmente la avaluación; se fija la cuantía en un tanto por mil de la avaluación y suelen exceptuarse los patrimonios de pequeña importancia o las cosas de uso muy necesario; y se rebajan del monto del avalúo las deudas que afectan la riqueza.

Se le usó en Atenas y en Roma, y en tiempos posteriores en Florencia, en los siglos XIV y XV (*estimo*, *catasto*), y en su última forma era progresivo y la progresión tal que en realidad no fué sino un instrumento de que se valieron los Médicis para arruinar a sus enemigos (1). Desapareció más tarde y ha renacido en el siglo XIX. Hoy se le aplica en los cantones de Lucerna y Vallese, en Suiza, y en algunos estados de la Unión con su carácter de impuesto único.

El impuesto sobre el patrimonio tiene partidarios, que alegan en su favor las siguientes razones:

1.ª Obliga a los capitales a circular y a buscar inversiones lucrativas. Es un argumento análogo al que se da en favor de los impuestos cuando se dice que son estimulantes. En este caso debemos agregar que ese efecto del impuesto sobre el capital es más nocivo que provechoso, pues en realidad empuja a los contribuyentes a buscar para su capital remuneraciones altas pero peligrosas, de manera que incita al juego, y arrebata capitales a las industrias menos reproductivas pero más seguras.

2.ª Grava la riqueza ya formada y consolidada, mientras que el impuesto sobre la renta o sobre los productos la grava

(1) León Say, Les solutions démocratiques des impôts, Cuarta conferencia.

en el momento en que entra a producir. El argumento es especioso: tanto daño hace el impuesto cuando cae en el momento de la producción como cuando cae sobre la riqueza ya formada, pues en este segundo caso es una amenaza que pende sobre el industrial, que sabe que, cuando tenga ya formada su riqueza, llegará el impuesto a quitarle una parte de ella.

3.ª El impuesto sobre la renta deja exentas de gravamen muchas formas de la riqueza que no dan producto o renta, como son los mobiliarios suntuosos, las obras de arte, las residencias de lujo, los parques y jardines y otras; mientras que el impuesto sobre el capital alcanza a todas estas formas y las hace contribuír a las cargas públicas. Es éste el argumento de mayor valor, pero también es refutable: en primer lugar, esas formas de riqueza no representan una proporción muy crecida en el conjunto de la riqueza privada; y en segundo, la incidencia y la difusión de los impuestos se encargan de hacer contribuír a las cargas públicas esas formas de riqueza.

En cambio, se pueden hacer serias objeciones contra el impuesto sobre el patrimonio: las exponemos en seguida sumariamente:

1.ª Si el impuesto sobre la renta deja sin gravar directamente muchas formas de la riqueza, el impuesto sobre el capital deja a su vez exentos muchos valores que son una gran porción de las facultades de los ciudadanos: son todos los frutos del trabajo personal, o sean salarios de obreros, sueldos de empleados y funcionarios, pensiones, emolumentos, ganancias industriales (descontada la parte del capital) y profesionales, y tantos otros.

2.ª Es tan difícil avaluar el capital como la renta: tiene algunas formas visibles y apreciables, pero tiene también muchas que se ocultan con suma facilidad o que no se pueden avaluar con probabilidades de justicia, mientras que la renta es con frecuencia más fácilmente aprehensible, porque se manifiesta en las instituciones de crédito, en el mercado de

valores mobiliarios, en las ganancias industriales y profesionales y en los sueldos y salarios. No faltan, es verdad, formas de rentas que se ocultan o que no se pueden avaluar justamente, pero el conjunto de éstas es menor que el conjunto de los capitales ocultables o no avaluables.

3.ª En muchos casos no se puede apreciar el capital sino por la renta que produce, y de este modo el impuesto sobre el capital viene a ser en realidad un impuesto sobre la renta.

4.ª Con el impuesto sobre el capital se eximen, como queda dicho, las rentas personales y por tanto se falta a la condición de generalidad del impuesto y se viola un principio democrático.

5.ª Por la dificultad de apreciar todo el patrimonio de cada contribuyente, el impuesto sobre el capital produce poco y es por tanto perjudicial para el Estado, a menos de fijar una cuota muy onerosa y entonces habría daño grave para la colectividad.

Se ve, pues, claramente la excelencia del impuesto sobre la renta como base de un impuesto fundamental, y es la base más generalmente adoptada en los Estados europeos: de este impuesto trataremos después en capítulo separado.

249. Por todos estos graves inconvenientes, se explica la escasa aplicación del impuesto sobre el capital, que se limita a las localidades nombradas; y en otras partes en que se le ha adoptado se le aplica no como un impuesto exclusivo, sino combinado con un impuesto sobre la renta. En esta forma se le encuentra en varios cantones suizos: Zurich, Berna, Zug, Friburgo, San Gal, Schafhouse, los Grisones, Neufchatel y Turgovia.

En Zurich, por ejemplo, se cobra un impuesto progresivo sobre los capitales, que sube del 2 por 1,000 hasta un total de 400,000 francos, y desde ahí para arriba se cobra la cuota máxima de 4 por 1,000, y es por tanto un impuesto moderado; conjuntamente se cobra un impuesto sobre la renta, del cual se eximen los productos anuales de los intereses o rentas de

un capital que pague impuesto como tal. La cuota sobre la renta es también ligeramente progresiva y su relación con la cuota sobre el capital es la siguiente: una fortuna de 1,000 francos paga 1 de impuesto, y la renta de 100 paga 2. El sistema es más o menos igual en los demás cantones nombrados.

Tiene por objeto este sistema abarcar toda la riqueza: lo que perdona el impuesto sobre el capital lo grava el de la renta; lo que perdona el de la renta lo grava el del capital.

250. Aunque por sus graves inconvenientes sólo en uno que otro punto se halla adoptado el impuesto exclusivo sobre todas las formas de la riqueza, en muchos sistemas financieros se ha adoptado el impuesto sobre algunas de esas formas, y así hay impuesto sobre la tierra o suelo, sobre los edificios, sobre las sucesiones, sobre los valores mobiliarios.

Estos impuestos ya no pueden ser exclusivos, puesto que cada cual grava una forma determinada de la riqueza, y por esto figuran en muchos sistemas financieros juntamente con otros impuestos. En Francia, por ejemplo, se cobra el territorial (*foncier*), el de los edificios, el mobiliario, y el de las sucesiones, y además se cobran impuestos sobre los productos del trabajo; en Inglaterra no hay impuesto territorial, pero se cobra el de las sucesiones; en Italia se cobra el mobiliario, los que gravan los productos del trabajo y además el de la renta; en nuestro país se cobra un impuesto sobre terrenos, edificios y muebles, uno conexo con éste que grava los valores mobiliarios, y otros sobre ciertos productos del trabajo.

251. El impuesto sobre la renta no excluye todos los de los productos, sino que por el contrario se complementa con algunos de éstos, pues en realidad tienen carácter de renta.

La renta se obtiene de tres modos: 1.º por el capital solo, como ocurre en el caso de inversiones en valores mobiliarios, en préstamos y en otras operaciones análogas; 2.º por el solo trabajo del hombre, como son las rentas profesionales, las

ganancias de los artistas; y 3.º por combinación del capital y el trabajo, como acontece en el comercio y especialmente en las industrias agrícolas y manufactureras.

Al cobrar, pues, un impuesto sobre la renta, éste abarca todas esas formas de rentas, aunque el tributo tome diferentes nombres: en el primer caso es un impuesto característico sobre la renta, pero suele denominársele impuesto de valores mobiliarios; en el segundo se le llama directamente impuesto sobre la renta o impuestos sobre sueldos y salarios o patente profesional; en el tercero se le denomina patente industrial.

Pero la justicia exige que no se grave al contribuyente con dos impuestos análogos superpuestos, sino complementarios: así en la explotación de un fundo agrícola, no sería justo cobrar el impuesto sobre la renta y al mismo tiempo el que cae sobre el valor del fundo, pues en realidad se gravaría dos veces el capital y además el trabajo.

Expuestas estas nociones generales acerca de los impuestos reales, entramos al estudio de dichos impuestos en particular.

CAPITULO XXXII.

EL IMPUESTO SOBRE LA TIERRA.

252. Razón del impuesto sobre la tierra.—253. Formas antiguas de este impuesto.—254. Formas actuales: sobre el capital y sobre la renta del suelo.—255. El catastro.—256. La mejor forma del impuesto fundial.—257. El impuesto en los principales países europeos.—258. La incidencia del impuesto; la consolidación.—259. El rescate o redención del impuesto.—260. La exención de de los pequeños predios.

252. Entre los bienes patrimoniales del hombre, el suelo es el que más ha atraído siempre la atención del legislador, como base de un tributo más o menos cuantioso, aun desde los tiempos más antiguos: es un bien tan visible, presta al hombre tan continuos e inmediatos servicios, hay tanta proximidad entre el trabajo y la cosecha, aparentemente se la ve rendir tanto más de lo que el hombre le da, como que por una fanega de trigo sembrada se recogen cuarenta, que desde el primer momento hubo de ser considerado como la materia más propia para ser gravada con un impuesto: ¿qué mucho es, pues, que los Fisiócratas lo estimaran como la fuente única de la riqueza y que, por tanto, fundaran en él su proyecto de impuesto único?

Las ideas han venido modificándose posteriormente y la tierra ha perdido una parte de su importancia, pero sigue considerada todavía en muchos países como una de las principales bases de tributo, pues aun en aquéllos, como en Inglaterra, en que no se la grava con un impuesto inmediato, a lo menos se le impone uno mediato y se grava su renta.

Hay buenas razones que justifican el impuesto sobre la tierra, pero para exponerlas, cedemos la palabra a Leroy Beaulieu (1), que después de explicar las tres más importantes, resume la explicación en el siguiente párrafo:

«Así, la propiedad territorial (2) es una buena materia gravable por estas tres causas: porque aprovecha más inmediatamente talvez que cualquiera otra de la seguridad social y de los trabajos emprendidos por los poderes públicos; porque era en lo pasado casi la única forma de la riqueza, casi la sola fuente de ingresos importantes, y es, aun hoy, en la mayor parte de los países civilizados, la principal fuente de las rentas de las clases ociosas; porque, en fin, la propiedad territorial tiene un carácter particular, el de que ella comporta el uso exclusivo por los individuos de una cosa primitivamente común a todos, y el de que el propietario del suelo es el locatario de la sociedad tomada en su conjunto y debe una contribución que equivalga a la utilidad de las fuerzas naturales del suelo» (3).

253. Ha existido, pues, desde antiguo el impuesto fundial, aunque en otros tiempos tuviera formas diversas de las con

(1) La Science des Finances.

(2) La expresión francesa *impôt foncier*, que ha entrado en el vocabulario financiero europeo, no tiene traducción en castellano: *foncier* deriva de *fond* y significa el suelo cultivado por el hombre; el vocablo castellano *territorial* no expresa la misma idea, pues territorio es todo, así la región cultivada como la inculta y la incultivable. Pero, como la palabra *fond* equivale exactamente a *fundo* en castellano, hemos adoptado el derivado *fundial*, que equivale a *foncier* y que no es castellana, pero derivada inmediatamente de fundo y por consiguiente legítima, según las reglas de nuestro idioma.

(3) Esta última frase de Leroy Beaulieu parece indicar que el gran economista francés acepta la teoría de Ricardo sobre la renta y, por consiguiente, la teoría socialista de que el impuesto debe absorber la renta llamada *ricardiana*. Pero Leroy Beaulieu no acepta la teoría de Ricardo como una ley, sino como un hecho contingente y precario, pues a veces hay renta ricardiana y otras veces no la hay. La intención del autor citado es, pues, otra: desde que el hombre, dice, aprovecha, en el cultivo de la tierra más que en otros trabajos, una especie de colaboración de las fuerzas fecundas de la naturaleza, que le incrementan su provecho, es justo que pague un impuesto sobre la tierra, ya que ésta da al hombre más de lo que éste pone. Con ello legitima el impuesto sobre la tierra, pero no el impuesto que trata de absorber toda la mayor ganancia, que por lo demás es muy difícil de apreciar cuánta es, y todavía en muchos casos no representa sino el interés de un capital mayor, porque costó más adquirir las tierras más fértiles que as de productividad común.

que ahora se le conoce. Tres fueron las que antes se usaron y que corresponden a progresos sucesivos: el impuesto por extensión, el impuesto por elementos indicadores del producto y el impuesto de diezmo.

La primera de estas formas consistía en medir la propiedad territorial de cada propietario y cobrar el impuesto de tanto por medida, como si dijéramos tanto por cuadra, o modernamente tanto por hectárea. El sistema es muy primitivo, aplicable tan sólo en aquellas regiones en que no está todo el suelo en explotación y con el fin de estimular el cultivo de las tierras más fértiles; en cambio, es muy sencillo y muy fácil de recaudar.

En estados de mayor progreso agrícola y donde todo el suelo está cultivado, este sistema envolvería una gran injusticia, pues no todos los suelos dan igual rendimiento ni tienen el mismo valor, y pecaría contra el principio de la proporcionalidad en las cargas tributarias. Para remediar el mal, se podrían clasificar las tierras según sus calidades e imponer el tributo por categorías, como se hace en el ducado alemán de Mecklemburgo, pero con esto se corregiría el mal a medias solamente, ya que sería imposible establecer categorías de calidades perfectamente iguales y hacer tantas categorías como serían necesarias para llegar a la proporcionalidad.

Después de esa primera forma del impuesto por extensión, se aplicó otra menos imperfecta: se establecía el impuesto graduando la productividad de las tierras según el número de árboles, el de cabezas de ganado y el de los arados empleados en el cultivo. Había ya en ello cierta tendencia a la proporcionalidad, pero también este sistema es primitivo y aplicable solamente en los países de cultivos rutinarios, donde todos los agricultores cultivan en la misma forma, con las mismas cantidades de semillas, con los mismos métodos e instrumentos, y se contentan con productos análogos a los de sus vecinos.

Más tarde se usó el diezmo, que tomaba al agricultor la décima parte de sus cosechas, con lo cual se tendía aún más a la proporcionalidad, pero el sistema tenía gravísimos inconvenientes: el Estado debía poseer extensos graneros, y hacerse comerciante en frutos, y por otra parte castigaba con un gravamen más oneroso al agricultor que ponía más empeño e inteligencia en el cultivo, incorporaba más capitales al suelo y buscaba mejores métodos de cultura, pues si bien con estos procedimientos se obtiene mayor producto bruto, es menor el producto neto, y el impuesto gravaba el primero y no el segundo (4).

254. Para sentar el impuesto fundial se usan actualmente dos sistemas: el uno es el de avaluar directamente la propiedad raíz y aplicar sobre este valor la cuota del impuesto; y el otro es el de avaluar la renta neta de la tierra y aplicar la cuota sobre la renta.

Para el primer sistema, la avaluación se hace tomando por referencias las transmisiones de propiedades, pues reuniendo los datos de varias compra-ventas con respecto a una circunscripción territorial se puede determinar aproximativamente el valor del suelo, de las plantaciones, de los edificios y demás elementos adherentes que contribuyen a aumentar el valor, y en consecuencia el impuesto se sienta sobre una base racional y se acerca mucho al principio de la proporcionalidad.

Pero para conseguir este resultado se necesitan dos condiciones. La primera es que haya agricultura próspera, espíritu liberal en las leyes sobre la sucesión por causa de muerte, y mucho movimiento de compra-venta de bienes raíces, pues entonces por las particiones y por las ventas abundan los elementos de juicio para apreciar el valor venal de la propiedad. La segunda consiste en que la ley dé facilidades para las trans-

(4) Sobre los rendimientos del suelo, consúltese el interesante y magistral libro de Leroy Beaulieu, titulado: «Essai sur la répartition des richesses».

misiones de bienes raíces, porque donde se cobran subidos impuestos sobre estos actos, sean compra-ventas, sean sucesiones, donaciones o legados, las transmisiones se restringen a pesar de la prosperidad agrícola, el suelo se divide poco, y faltan los medios de apreciar el valor venal. Supone también este sistema ausencia de crisis y estabilidad en las industrias agrícolas: donde las crisis agrícolas son frecuentes y donde los cultivos son muy movedizos y lo que es hoy pradera, mañana pasa a ser viñedo, y después, por causa de una epidemia, se dedica a la chacarería, no hay referencias seguras para la apreciación, y las estimaciones que se hagan pueden concordar un día con la realidad y alejarse mucho de ella en la siguiente cosecha.

Este sistema es el que se usa menos frecuentemente en Europa: se prefiere el segundo, que en seguida explicaremos.

El segundo sistema determina la renta neta de la tierra por medio de ciertas avaluaciones oficiales y con el concurso de estados catastrales: es el que se aplica con mayor frecuencia en Europa.

Parece más justo, pues si grava al propietario según la productividad de su tierra, y en consecuencia no pagan impuesto las que no producen, las que producen poco pagan poco, y mucho las que producen mucho, siempre considerando la renta líquida, a fin de no caer en la injusticia del antiguo diezmo.

Pero no es tan fácil determinar la renta, o a lo menos, los medios que se usan para determinarla no aseguran la proporcionalidad ni dan al Estado todo lo que debieran dar: en el próximo artículo hablaremos del catastro y explicaremos los defectos prácticos del sistema. Además, estas avaluaciones no siguen de cerca ni el valor venal ni la producción, se quedan atrasadas, a veces piden demasiado al contribuyente y a veces no rinden cuanto debieran rendir.

255. Para avaluar la renta se efectúa previamente la operación denominada *catastro*, que puede hacerse «por masas de cultivo», o sea estimando *grosso modo* la renta fundial de cada comuna según la cantidad de terreno dedicado a los diversos cultivos, sin entrar al detalle de las propiedades privadas; o que se hace entrando al detalle de estas propiedades, que es lo que se llama *catastro parcelario*. Es éste «un estado descriptivo y avaluativo de las porciones del suelo y comprende dos series de operaciones, las unas geométricas y las otras económicas y fiscales» (5).

Para efectuar el catastro parcelario hay que levantar el plano de cada propiedad particular, y el conjunto de ellas, con su situación topográfica y geográfica, constituye el *plano catastral* del país; y a este primer trabajo se agrega el segundo y más difícil, el de la avaluación de las partes, según el suelo, los adherentes, los cultivos, la situación con respecto al mercado, avaluación que tiene por objeto determinar aproximativamente la renta de cada parcela.

Se comprende, pues, que el catastro sea una operación de largo aliento, verdaderamente colosal, y en esto mismo se encuentra uno de sus mayores defectos: como tarda largos años en hacerse, las indicaciones que da son añejas y no corresponden a la verdad de las cosas.

Este sistema es el que se ha seguido en Francia, y como allí el impuesto fundial es de repartición y no se ha tratado de establecer rigurosamente la renta de cada parcela, sino aproximativamente y por debajo de la realidad, el Estado pierde con ello y el impuesto adolece de todos los defectos propios de una imposición repartida, y así dos propiedades de igual productividad pero situadas en diversas regiones pagan desigual tributo al erario.

Por los datos de un buen número de parcelas se aplica a cada municipalidad la parte que le corresponde en la repar-

(5) Leroy Beaulieu, Science des Finances.

tición del impuesto, de manera que hay inexactitudes y desigualdades dentro de cada territorio municipal, y como ya ha sido caprichosa la repartición por departamentos y por distritos, el mal se agrava, como queda dicho. Y por fin el impuesto carece de elasticidad, por los defectos ya anotados.

Otro grave inconveniente es el de la fijeza del catastro. En Francia no se hacen revisiones en las avaluaciones catastrales, permanecen éstas las mismas desde que se hicieron por primera vez, y así las propiedades que han aumentado de valor en el transcurso de los años no pagan lo que debieran pagar, y por el contrario, las que han disminuído de valor y por tanto dan menos rentas al propietario pagan un tributo excesivo.

El catastro tiene, o mejor dicho, debe tener una inmensa importancia financiera, económica y jurídica, pero para esto necesita estar al día, ser revisado con cierta frecuencia, seguir todos los cambios de propietarios y todas las mutaciones de cultivo.

El sistema del catastro se aplicó primeramente en Italia, principalmente en el Milanesado, en forma parcelaria, y de allí pasó a Francia.

Entre nosotros se está haciendo actualmente un excelente plano catastral de la República, pero no con fines financieros, sino militares y en cierto modo también administrativos: se le podría aprovechar después para basar sobre él nuestro impuesto de haberes inmuebles y muebles.

256. ¿Cuál sería la mejor forma de establecer el impuesto fundial? Oigamos a Leroy Beaulieu, a quien hemos seguido de cerca en este capítulo:

«Por nuestra parte, somos partidarios de un impuesto fundial que siga lo más próximamente posible el desarrollo de la riqueza agrícola, de un impuesto cuya proporción con la renta fundial sea fija, y cuyo producto total, por consiguiente, varíe con esta renta... Es necesario, pues, alcanzar directamente las rentas, es necesario que los impuestos direc-

tos afecten a los contribuyentes en proporción con sus facultades y sigan el movimiento de la riqueza pública, lo que es equitativo y, a la larga, provechoso para el Estado.» «El único medio de llegar allí es el de reemplazar en todos los impuestos el viejo y empírico sistema de la repartición por el equitativo y científico sistema de la cuota; es el de substituír a las avaluaciones añejas y por consiguiente inexactas otras que sean nuevas.»

El mejor sistema es, por tanto, el catastro completo, con impuesto de cuota, y revisado en períodos de diez a doce años, para poner las avaluaciones cerca de la verdad; no conviene que las revisiones sean más frecuentes e inmediatos los consiguientes aumentos de impuestos, porque con ellos se desalentarían los progresos agrícolas y se estimularía la rutina: es necesario, por tanto, después de cada revisión, dejar un período de cinco a seis años como preparación a los contribuyentes antes de que entren a pagar los aumentos del impuesto originados por la revisión. Y se debe completar el sistema reduciendo cuanto más sea posible los impuestos que gravan las transmisiones de la propiedad, a fin de no estorbarlas, ni impedir la subdivisión, ni atajar el progreso de la agricultura.

257. Entre los países europeos, tienen el impuesto fundial los siguientes:

Francia, que tomaremos como punto de comparación para los otros países: donde al principio estuvo unido con el impuesto sobre terrenos edificados, que ahora se separa; según los presupuestos de 1911, se estimaba el rendimiento del fundial en 207.564,523 francos; sigue siendo impuesto de repartición y sobre la cuota-base del impuesto se acumulan recargos de céntimos adicionales destinados a gastos de los departamentos.

En Austria, donde, según datos de los presupuestos de 1910, produce 161.980,000 coronas, junto con otro impuesto sobre los edificios; también hay allí recargos locales; como la riqueza agrícola equivale a la tres cuartas partes de los de

Francia, el impuesto austriaco viene a ser mucho más elevado que el francés.

Bélgica: según los presupuestos de 1911, rendía 29.305,000 francos; es impuesto de cuota y se une al de los edificios; la riqueza agrícola es una séptima parte de la francesa, y así el impuesto es un poco más liviano que el de Francia.

España: produjo en 1911, según los presupuestos, 193 millones 922 mil pesetas, y, atendida la menor riqueza agrícola, es más pesado que el francés.

Inglaterra: hay un pequeño impuesto directo sobre la tierra (*land tax*), que, según la cuenta del ejercicio terminado el 31 de Marzo de 1911, produjo £ 1.258,739; pero a esta cifra hay que agregar, para apreciar el verdadero gravamen de la tierra, el impuesto que grava la renta del suelo y que fué de £ 15 millones 802 mil, el que grava los arriendos y que fué de £ 316,000, y el interés de las sumas en que muchos propietarios han rescatado el impuesto directo sobre la tierra: con todo esto, el gravamen total del suelo no es menor de unos 800 millones de francos y es mucho más pesado que el impuesto fundial francés.

Italia: es semejante al francés en su organización; según la cuenta de 1910, produjo 293.000,000 de liras en el solo impuesto rural, o sean 9 francos por habitante, casi 10 por hectárea bruta; es mucho más pesado que el francés.

Holanda: los presupuestos de 1912 señalaban 15.070,000 florines; la riqueza agrícola es la octava de Francia, y en consecuencia el gravamen es más o menos del peso del de Francia.

Prusia: hay allí dos gravámenes, el impuesto fundial y el impuesto sobre la renta agrícola, que, reunidos, equivalen más o menos, en proporción, al impuesto francés.

En suma, en Italia, en Austria, en España y en Inglaterra la tierra está más gravada que en Francia; en Holanda, en Bélgica y en Prusia, el gravamen es más o menos como el de Francia, en donde debe ser de un 5 a 6 %.

258. Ha habido muchas opiniones acerca de la incidencia del impuesto fundial e interesa conocer siquiera las principales: la que sostiene que cae sobre los consumidores, la que señala a los propietarios y la que dice que no cae sobre nadie. Consideramos aquí solamente el impuesto sobre las propiedades rurales, no el de los terrenos edificados.

La primera teoría sostiene que el impuesto cae siempre sobre los consumidores: es la de los que aceptan la teoría de Ricardo sobre la renta, por el fenómeno de que en un día dado y en un lugar determinado el precio de un artículo se nivela a la altura del productor más caro; pero este fenómeno no es constante ni universal, pues de serlo nunca habría pérdidas para ningún productor ni vendedor. Para que el impuesto cayera siempre sobre los consumidores se requeriría que se cumpliera una de estas dos condiciones: o que el impuesto redujera la cantidad de subsistencias que se producen anualmente, o que aumentara en los consumidores el deseo y los medios de comprar esos artículos (6); pero es claro que el impuesto no puede producir ninguno de estos dos efectos, pues ni reduce los terrenos de cultivo, ni empeora los métodos agrícolas, ni aumenta las facultades económicas de los consumidores. En consecuencia, si el impuesto es moderado, no cae sobre éstos; pero si es pesado, sí puede influír en los cultivos desalentando el trabajo agrícola. La competencia de los artículos exteriores y el fenómeno de la substitución obligan al agricultor, en caso de impuesto moderado, a quedarse con él, y a buscar compensaciones indirectas, en los salarios o por otros medios a su alcance.

La segunda teoría dice que el impuesto cae sobre los propietarios o, en su caso, sobre los arrendatarios; en general, sobre el agricultor. En esta teoría hay más verdad que en la otra, y la misma refutación de aquélla sirve para probar la verdad de ésta: el impuesto, si es moderado, viene a ser una

(6) Toda esta frase es de Leroy Beaulieu—Sience des Finances—a quien, repetimos, seguimos de cerca en este capítulo.

disminución de la renta ricardiana, esto es, de la sobreganancia que el agricultor obtiene gracias a la colaboración de la naturaleza. Pero esta incidencia sobre el agricultor no es universal: en los países en que no está ocupado todo el suelo, el impuesto obra como un aumento de los gastos generales en la explotación de nuevas tierras y entra a recargar los frutos de estas nuevas explotaciones.

La tercera teoría es muy ingeniosa: dice que el impuesto grava solamente al primer propietario y se consolida con el inmueble al cambiar de manos, y deja de gravar a los propietarios sucesivos y tampoco grava a los consumidores. Así un propietario posee un fundo de 30 hectáreas que vale $ 100.000; se le aplica un impuesto de 10 % y tiene que pagar $ 1,000 al año, de manera que en realidad sólo le rinde sobre un capital de $ 90,000; si vende el fundo, el comprador no le da más que estos $ 90,000, y así el impuesto ha sido una verdadera expropiación de una parte del fundo y deja de gravar a los propietarios que suceden al primero, al directamente gravado.

Si esto fuera verdad, el Estado no podría pensar nunca en aumentar la primera tasación, aunque la propiedad haya subido mucho de valor en el transcurso del tiempo, pues el aumentarla sería despojar al propietario inmediato y hacer un regalo inmerecido a los futuros compradores.

La experiencia prueba que esta teoría sólo es cierta en parte: en general, las propiedades cambian de mano sin que se vea la rebaja del capital proporcionado al impuesto; en los países de alza rápida de valor, las ventas se hacen por sumas mayores que las de la compra precedente; y la justicia pide que el Estado retase para cobrar un impuesto que siga de cerca estos aumentos de valores.

259. Incidentalmente hemos tocado la cuestión del rescate del impuesto fundial, al hablar de su aplicación en Inglaterra: como el asunto es de interés, le dedicaremos el presente artículo.

El rescate o redención consiste en que el contribuyente entregue al Erario, por una sola vez, una cantidad de dinero que, a un interés igual a lo que representa el impuesto para la propiedad, produzca al Estado tanto como el impuesto mismo. Es una operación idéntica a la que se hace en Chile para la redención de censos que gravan un inmueble. Con ella el propietario se libra para siempre del gravamen, y el Estado recibe una cantidad considerable de dinero de que puede disponer desde luego.

El rescate del impuesto fundial se inició en Inglaterra en 1798, bajo el ministerio de Pitt, y se continuó por muchos años hasta los tiempos de Gladstone; por espacio de setenta años no dió todo el resultado que se esperaba, pero muchos propietarios aceptaron la redención, y se estima que se rescató cerca de un cincuenta por ciento del impuesto.

La operación es cómoda, pero se le puede hacer la censura de que, con la redención, aparecen después muchos propietarios como exentos de impuesto y, ante el conjunto de la nación, como si no contribuyeran a las cargas públicas. Además, la redención tiene todos los caracteres de un empréstito disfrazado.

260. ¿Conviene eximir del impuesto fundial las pequeñas propiedades agrícolas?

Suele pedirse la exención con el argumento de que así se estimula la división de la propiedad y, por consiguiente, se incrementa la producción.

La experiencia ha demostrado que no son las más productivas ni las grandes propiedades o latifundios, ni las muy pequeñas: aquéllas, porque generalmente el propietario no dispone de los capitales suficientes para explotarlos en toda su extensión y hacerlas producir todo lo que deben y pueden; y éstas, porque la pequeña extensión del predio y el escaso capital de que dispone el propietario no le permiten aprovechar todos los progresos de la agricultura. En consecuencia, en lugar de hacer un bien se haría un daño a la colectividad

estimulando la extrema división de la propiedad agrícola, y por tanto, la exención no es recomendable.

Pero si se trata de eximir de impuesto la propiedad muy pequeña para no gravar el mínimo de subsistencia y como compensación de los impuestos indirectos, es aceptable la exención, como se ha hecho en Chile—donde nada pagan las propiedades de un mismo dueño situadas en un mismo territorio municipal que, apreciadas en conjunto, no valen más de dos mil pesos—; pero con la condición de que el mínimo exento sea realmente un mínimo de existencia, para que el impuesto no tome carácter de progresivo.

CAPITULO XXXIII.

EL IMPUESTO SOBRE LOS EDIFICIOS Y SOBRE SUS PRODUCTOS.

261. Individualidad del impuesto fundial y del impuesto sobre los edificios.—262. Razón del impuesto sobre los edificios.—263. Producto de este impuesto en diversos países.—264. Gravamen de de los terrenos urbanos.—265. Incidencia del impuesto sobre los edificios.—266. El impuesto de puertas y ventanas.—267. El impuesto sobre los alquileres.—268. Petición socialista con respecto al impuesto fundial.—269. Petición socialista con respecto al impuesto sobre la propiedad urbana.

261. Como hemos visto en el capítulo anterior, en los países en que se cobra el impuesto fundial se cobra también un impuesto sobre las casas: no son, en realidad, dos impuestos diversos, sino el mismo, pues en éstas paga tributo el terreno, como todo terreno, y lo paga también el edificio, que es también forma inmobiliaria de la riqueza; las mismas razones, pues, que justifican el impuesto fundial justifican el que grava las casas. Además, por el uso universal de la habitación el impuesto se extiende a todas las clases sociales y esto lo hace recomendable como justo.

Pero en un buen sistema financiero conviene separarlos y presentar cada cual individualmente: en un renglón el impuesto sobre las propiedades agrícolas o de cultivo, y en otro el impuesto sobre los edificios, generalmente llamado impuesto sobre la propiedad urbana. En algunos países, como ha ocurrido en Francia, se han confundido en una sola estas dos formas del impuesto fundial, pero ya se ha hecho la sepa-

ración en la mayoría de las naciones. La separación tiene su razón de ser, pues es diversa la incidencia en una y en otra forma y diversos también sus efectos.

Otra razón de separación de esas dos formas del impuesto es la de que generalmente la fundial es de repartición, y la de las casas es de cuota, lo que introduce una diferencia casi fundamental entre ambas.

En los libros de estadísticas internacionales (1) no se hallan datos sobre los productos del impuesto sobre los edificios, y esta omisión se explica o porque en el sistema financiero de éste o aquél país se reúnen en una sola cifra los dos productos, o porque el impuesto sobre los edificios es una renta municipal, y dichos libros dan generalmente sólo las entradas fiscales.

262. El impuesto sobre los edificios es mucho más fácil de establecer que el fundial, porque es más sencillo avaluar una construcción que un fundo. Para ello no se puede utilizar el catastro, por ser poco movedizo, sino que se procede por medio de estimaciones oficiales: el Gobierno o las municipalidades nombran comisiones de peritos que visitan cada propiedad y la avalúan.

Para el avalúo, el método más racional y más cercano a la verdad es el examen de las compra-ventas de que haya sido objeto el edificio que se avalúa o los vecinos, y ésta es una base para apreciar el valor del terreno; en cuanto al edificio, la determinación es fácil, pues en cualquier momento se sabe lo que cuesta en cada ciudad la construcción de un metro cuadrado, según los pisos, materiales y ornamentaciones. Sin embargo este método adolece de algunos inconvenientes prácticos que conviene tomar en cuenta: no es fácil medir los deterioros de un edificio y la consiguiente disminución del valor, y, a la inversa, las mejoras y las alzas que

(1) The Statesman's Year Boock, Almanach de Gotha, Hasell's Annual y otros dos o tres, que son los únicos que llegan a Chile.

éstas originen; y las reavaluaciones destinadas a tomar en cuenta estas modificaciones tienen el inconveniente de que producen ciertas agitaciones o molestias y el de que son costosas y gravan por tanto el presupuesto. Por estos inconvenientes suele preferirse la productividad del edificio, su renta, como base de avalúo.

A veces se recurre a elementos extraños para la estimación, como las puertas y ventanas, las chimeneas y otros, que no siempre son indicios seguros para avaluar.

En Francia el impuesto es municipal; la avaluación es directa y dura diez años, y los propietarios tienen derecho a reclamar del avalúo hasta dos años después de practicado éste; pero si después de este plazo la propiedad se deprecia por circunstancias excepcionales, puede el propietario pedir nuevo avalúo, e igual derecho tiene el municipio en el caso contrario, mas sólo para el total de la circunscripción. El impuesto es de 3.20 % del valor locativo, pero se deduce un cuarto de este valor para las casas y un tercio para los edificios de fábricas por gastos de conservación y por deterioro.

263. Con respecto al producto del impuesto, tomamos algunos datos del hacendista inglés Bastable (2).

En Francia, en 1900, el impuesto, sobre las propiedades edificadas produjo en total 163,475.000, francos, de los cuales correspondían 72.911,000 al principal, 12.579,000 a los céntimos adicionales fiscales, 38.562,000 a los adicionales para los departamentos y 39.623,000 para las municipalidades.

En Inglaterra las casas pagan un gravamen bien pesado. Desde luego están sometidas a un impuesto inmediato, que es de tres peniques por libra esterlina para las que producen anualmente 20 a 40 de renta, o sea el 1.25 %, y seis peniques entre 40 y 60, esto es el 2.5 %; a este primer impuesto hay que agregar el que cae sobre las propiedades edificadas por lo que les toca en el impuesto sobre la renta (*income tax*) y además los

(2) C. F. Bastable, Public Finance, Londres, 1903.

impuestos locales. En 1902 se estimaba la carga total en unas £ 35.700,000; y de entonces acá el impuesto inmediato sobre las casas ha subido de £ 1.700,000 a £ 3.214,284, y en igual proporción deben haber subido las cifras de esos otros dos renglones; así es posible que el total del tributo sea de 50 a 60 millones de libras, un par de libras por habitante, lo que es una carga bien pesada. En Francia el total de los impuestos sobre la propiedad edificada es de £ 17.000,000, sumando el impuesto fundial, el de los edificios y el de puertas y ventanas, de que trataremos más adelante.

Italia estableció este impuesto en 1865; en 1892-3 produjo al Fisco £ 3.435,000, y otro tanto para las localidades y municipalidades: es mucho más pesado que en Francia.

Bélgica, España y Portugal tienen todavía unido el impuesto fundial con el de las casas.

En Prusia fueron separados en 1861; el de las casas es actualmente un impuesto municipal y produce más de cuarenta millones de marcos.

También existe en Austria-Hungría y produjo en 1896 unos 92 millones de francos y su proporción equivale más o menos a la francesa.

Para datos más recientes, pueden volver los lectores a los que hemos anotado anteriormente al hablar de los sistemas financieros (242).

264. Es común oír en los parlamentos y en la prensa peticiones para que se graven con impuesto subido los terrenos urbanos no edificados, y la razón que se da es la de que el impuesto obligaría a los propietarios a edificar o a vender a otros que edifiquen.

Es indudable que deben gravarse esos terrenos según el valor medio del suelo en la manzana en que se encuentren; pero el impuesto no debe ser sino el común para todos. Si el propietario no edifica, no debe ser castigado por ello; pero como suele suceder que retenga el terreno por especulación para sacar mejor precio más tarde, justo es que pague el impuesto

común sobre el valor del suelo, que es bastante carga para una propiedad que nada produce.

265. La incidencia de este impuesto es diversa de la del fundial, en el cual tiende generalmente hacia el agricultor, por las razones que hemos dado; pero en el impuesto sobre las casas, está sometido a la ley de la oferta y la demanda. Si en una ciudad de mucha población y de mucho movimiento comercial son muy solicitadas las habitaciones, el propietario descarga el impuesto sobre sus locatarios, por medio del canon del alquiler; en las ciudades de poca población y poco movimiento, el propietario se queda con el impuesto, para asegurar el arrendamiento de sus casas.

Pero como en una ciudad no todas son casas de alquiler, sino que hay muchas en que reside el propietario mismo, éste paga el impuesto, a menos de buscar compensaciones indirectas. Mas en general pasa el tributo a los arrendatarios y Leroy Beaulieu hace a este respecto una observación interesante: «Aun en un país en que la población, la riqueza y la industria permanecen estacionarias, hay frecuentemente necesidad de edificios nuevos; las casas antiguas se deterioran y hay que reemplazarlas por casas nuevas; pero éstas no se construyen sino con la condición de que el empleo del capital necesario sea tan remunerativo o a lo menos tan ventajoso como cualquiera otra buena colocación».

266. Se cobra en algunos países otro impuesto que grava inmediatamente los edificios y es el *impuesto de puertas y ventanas* y *chimeneas:* en Francia es un impuesto adicional, se paga además del que grava inmediatamente los edificios; en Bélgica no es adicional, ya que no existe el impuesto inmediato sobre las casas, sino primario, pues se entiende apreciar el valor de las construcciones por medio de esos tres elementos; en Inglaterra se le estableció para reemplazar al impuesto fundial, que por impopular fué abolido en 1668, pero en 1851 fué suprimido definitivamente y substituído por el impuesto sobre los edificios.

El impuesto de puertas y ventanas que se cobra en Francia tiene los peores caracteres: es una mezcla del sistema de cuota y del de repartición, es pesado y además progresivo y adolece de los defectos propios de este impuesto en general y que más adelante explicaremos.

Pagan allí el impuesto todas las puertas y ventanas que dan a la calle o a patios o jardines interiores en todo edificio o parte de edificio que esté destinado a habitación y pagan según la siguiente tarifa:

Casas de 1 a 5 aberturas en circunscripciones de 5,000 habitantes: por una abertura 30 céntimos de franco, dos 45, tres 90, cuatro 1.60, cinco 2.50. Esta cuota va subiendo según la población, escalonada en las siguientes clases: de 5,000 a 10,000 habitantes; de 10 a 25,000; de 25 a 50,000; de 50 a 100,000, y de más de 100,000, en que la cuota es de 1 franco por una abertura, de 1.50 por dos, de 4.50 por tres, de 6.40 por cuatro, de 8.50 por cinco.

Casas de más de cinco aberturas: se distinguen tres clases de aberturas: 1.ª puertas cocheras, de carretera o de almacén; 2.ª las del piso bajo, entresuelo y los dos pisos siguientes; y 3.ª las de los pisos superiores; y se clasifican las circunscripciones en seis categorías según la población, como en el caso anterior y pagan según la siguiente tarifa:

1.ª clase: 1.60, 3.50, 7.40, 11.20, 15 y 18 en las sucesivas categorías y por cada abertura;

2.ª clase: 0.60, 0.75, 0.90, 1.20, 1.50 y 1.80 por cada abertura;

3.ª clase: 0.60 por cada abertura en las circunscripciones de 5,000 habitantes o menos; y 0.75 por cada una en las cinco categorías siguientes.

Este impuesto no tiene justificación posible: las puertas y ventanas no son un medio para apreciar el valor de un edificio, pues uno de arrabal con muchas ventanas vale mucho menos que otro pequeño situado en pleno centro, y sin embargo aquél paga más que éste; es un verdadero im-

puesto sobre la luz y el aire e incita a construír habitaciones mal ventiladas, sin sol y sin luz, lo que es contrario a la higiene.

Es curioso que hayan fracasado las tentativas que se han hecho en Francia para abolirlo; se explica ello solamente porque el impuesto da más de 100.000,000 de francos al año.

Por lo que toca a la incidencia, se puede decir de este impuesto lo que hemos dicho acerca del que grava los edificios.

267. El tercer impuesto que grava las propiedades edificadas es el que cae *sobre los alquileres* o impuesto sobre el valor locativo de los edificios: se le suele clasificar entre los impuestos sobre los consumos porque grava el consumo de habitación. Se le aplica en pocos países y como una especie de complemento del que grava la propiedad edificada. En Austria, por ejemplo, se cobran al propietario directamente dos impuestos: uno que paga por su propia cuenta y que se refiere al edificio y otro que paga por cuenta de su arrendatario y que se refiere al alquiler. En Inglaterra el impuesto sobre los alquileres forma una de las categorías o cédulas del impuesto sobre la renta.

En Francia tiene caracteres especiales: se le llama, sin razón alguna, impuesto mobiliario, aunque no grava los muebles sino solamente el valor locativo de la propiedad; se le recauda juntamente con el impuesto personal o de capitación de que hemos hablado antes (244), y forma con éste un conjunto cuyo producto figura en un solo renglón en los presupuestos de entradas; y es una tercera carga que pesa sobre la propiedad edificada, mejor dicho, sobre los arrendatarios.

Considerado en sí mismo, es recomendable, pues es un medio de extender las cargas públicas a todo el cuerpo social y porque el alquiler de la habitación es uno de los indicios menos inciertos para apreciar la fortuna de los individuos, pues la primera ambición del hombre, después de satisfacer sus primeras necesidades, es la de mejorar su alojamiento. Pero para prevenir una objeción, sería necesario conceder en el impuesto rebajas a las familias numerosas, que, de otro

modo, pagarían más que las poco numerosas, a pesar de ser mayores sus necesidades, y la rebaja se debería hacer en forma de un tanto por cada menor de edad que viva con sus padres y no tenga rentas propias.

A pesar de ser recomendable, se pueden hacer contra él serias objeciones. La primera es la desigualdad que introduce en los contribuyentes: el que vive en casa propia no paga sino el impuesto sobre la propiedad edificada, a pesar de que el tener casa propia indica la posesión de cierta fortuna; mientras que el que no posee tal fortuna y vive en casa de arriendo paga el impuesto del alquiler, y además paga aquel otro impuesto, pues el propietario se lo traspasa, por la incidencia, de que hemos hablado en este mismo capítulo.

Considerado el impuesto tal como se le aplica en Francia, es un gravamen enorme, porque, como hemos explicado, hay tres impuestos sucesivos sobre los edificios: el de la propiedad edificada, análogo al fundial, el de puertas y ventanas y el de los alquileres, y los tres inciden sobre el arrendatario. Además es allí todavía un impuesto de repartición, lo que contribuye a hacerlo más injusto, pues la carga es muy dispareja entre los diversos departamentos.

268. Hemos dejado para este capítulo una cuestión que se liga con el impuesto fundial, pero que se refiere también al impuesto sobre la propiedad urbana, y por esto queda mejor aquí para abarcar ambos puntos. Nos referimos a las peticiones socialistas que quieren absorber por medio del impuesto la sobre-renta de la propiedad raíz. Veremos primeramente la petición que se refiere a la propiedad agrícola.

Suponemos que los lectores recuerdan la teoría de Ricardo sobre la renta de la tierra, teoría de que se han adueñado los socialistas y que ha originado tales peticiones. Según Ricardo, la tierra da al hombre un fruto que no es el resultado del trabajo de éste sino en parte, y, en parte muy considerable, producto de las fuerzas naturales. Con esta sobreganancia que el agricultor va obteniendo y a medida que aumenta la

población, aumenta igualmente el valor venal del suelo; este aumento constituye, según el economista inglés, un *unearned increment*, un incremento inmerecido, y eso es lo que forma la que llaman *renta ricardiana* algunos economistas y hacendistas.

Ahora bien, lo que pretenden los socialistas es que esa renta vuelva a la colectividad, que ha sido privada de un bien que le pertenecía por el propietario agrícola. Hay dos medios de conseguir este resultado: el rescate de la propiedad particular por el Estado para que éste aproveche, y por su conducto la colectividad, el alza de valor de las tierras, o gravarlas con un impuesto tal que absorba la renta ricardiana, en provecho de la comunidad.

No nos detendremos a refutar la teoría de Ricardo sobre la renta, pues ésta es materia más propia de un tratado de Economía Política: los lectores pueden consultar el libro de D. Zorobabel Rodríguez, donde está muy bien tratada la cuestión. Nos bastará recordar que las propiedades agrícolas se venden por su producción, y en consecuencia, si hubo renta ricardiana para el primer ocupante, tal renta desaparece en la primera compraventa, ya que el mayor fruto no representa sino el interés del mayor capital invertido; además la experiencia demuestra que cada día se necesitan más capitales para el mejor cultivo de las tierras y disminuye más y más la diferencia entre el producto bruto y el producto neto, y por tanto los provechos van siendo cada vez menores; y por último no es constante el alza de las tierras sino que a veces tiene también bajas profundas, como ha ocurrido en Francia.

El impuesto de absorción no tiene, por tanto, razón de ser, porque la renta ricardiana es meramente ocasional. Sus efectos serían desastrosos: si hoy basta un impuesto pesado para desalentar la agricultura, bien podemos imaginar lo que resultaría con un impuesto mucho más pesado aún, que tratara de absorber la renta ricardiana, que, por otra parte, es muy difícil de apreciar.

269. La cuestión es igual para la propiedad urbana, pero cambian los accidentes.

En las ciudades de cierta importancia, la propiedad sube rápidamente de valor, se duplica, se quintuplica, se decuplica en el curso de pocos años y da así, sea en su valor venal, sea en sus productos anuales, una enorme ganancia al propietario, que éste no ha merecido, pues nada ha puesto él de su parte para que se produzca ese aumento. Se pide, por tanto, que, como en el caso de la propiedad agrícola, el Estado compre esa propiedad o absorba por medio de un impuesto la renta ricardiana.

Se cuenta el caso de un afortunado propietario de Santiago, que allá por 1880 o 1881 compró una chacra de treinta cuadras de extensión en $ 30,000 en las afueras de la ciudad; y recientemente ha vendido el terreno en lotes a razón de $ 150,000 por cuadra. ¿No es ésa, se dice, una ganancia inmerecida?

Como este ejemplo es muy llamativo, lo analizaremos con cierta detención, para reducirlo a sus verdaderas proporciones. En primer lugar, los $ 30,000 de entonces valían 30 peniques, de modo que el precio de compra equivale a $ 90,000 actuales; independientemente de la depreciación propia de la emisión fiscal, el poder de compra de la moneda de entonces es el doble de la de hoy, pues han concurrido muchas otras causas a hacer subir el costo de las subsistencias, y así el precio se eleva a $ 180,000; desde que compró la propiedad hasta hoy el referido vecino ha venido pagando impuestos no en proporción con el valor primitivo sino con relación a las tasaciones sucesivas, cada vez más elevadas; además, como el alza ha provenido de que la ciudad se extendió hacia el lado de la chacra, este beneficio se ha traducido para el propietario en una serie de cargas sucesivas, como cesión de terrenos para calles, gastos de pavimentación y de aceras, antiguos impuestos de serenos y alumbrado, gastos de cerramiento y muchos otros que suman en treinta años una considerable cantidad de dinero. Hechas todas estas deducciones, y

deduciendo todavía el interés del dinero, siempre queda una sobreganancia considerable equivalente a seis u ocho veces el valor primitivo, pero esta sobreganancia no es inmerecida, sino que es el premio de la previsión, de haber elegido para aquella compra el barrio hacia el cual podía extenderse más la ciudad y donde podía subir más el precio del suelo, y no es de sostener que la previsión merezca ser castigada. Por otra parte, ya el propietario ha vendido esos terrenos, para el comprador ya no hay renta ricardiana, como que ha comprado al precio de productividad, y no la habrá sino en el caso de conservar su lote por algunos años y en el de que la propiedad siga subiendo.

El impuesto, como en el caso anterior, no sería, en consecuencia, fácilmente aplicable, ni es fácil determinar cuál es la parte de renta económica y cuál la de renta ricardiana; lo seguro es que, si el impuesto fuera muy pesado, disminuiría la productividad del suelo y por tanto provocaría una baja de la propiedad.

Se aconseja que en las ciudades de muy rápido incremento, compre la Municipalidad los sitios vacuos y de progreso más probable, para tornar en provecho propio los futuros incrementos, pero la Municipalidad no es entidad comercial y además entraría desde luego a perder el interés del dinero y los impuestos que cobra por esos sitios.

CAPITULO XXXIV.

IMPUESTOS SOBRE LOS PRODUCTOS DEL CAPITAL, DE LAS INDUSTRIAS Y DEL TRABAJO.

270. Clasificación de estos impuestos.—271. El impuesto sobre valores mobiliarios, su razón, su base y su cuota.—272. Exenciones de este impuesto.—273. Su incidencia.—274. El impuesto sobre beneficios industriales: fundamentos y objeciones.—275. El impuesto de licencias.—276. El impuesto de patentes.—277. Incidencia de este último impuesto.—278. Las patentes profesionales y el impuesto sobre sueldos y salarios.—279. El impuesto de minas.

270. En la clasificación que hemos tomado anteriormente del hacendista italiano Flora, se ha visto que los impuestos directos pueden gravar el patrimonio, los productos de la riqueza o la renta, y que los productos son cinco: de los terrenos, de los edificios, de los capitales, de las industrias y del trabajo.

Al tratar del impuesto fundial y del impuesto sobre la propiedad edificada, hemos analizado los que gravan los productos de los terrenos y de los edificios: nos quedan por ver los otros tres y a éstos dedicamos el presente capítulo.

Los productos del capital se gravan por medio del *impuesto sobre la riqueza mobiliaria* o sobre valores mobiliarios; los de las industrias por medio de los impuestos industriales y comerciales, conocidos generalmente con el nombre de *patentes*, y los del trabajo por medio de impuestos sobre los productos profesionales o *patentes profesionales*, sobre los sueldos y sobre los salarios.

Volvemos también sobre una noción que hemos dado anteriormente. Los productos de la riqueza—además de la explo-

tación del suelo—pueden venir de tres fuentes: del capital solo, que su propietario coloca en acciones de Banco o de grandes negocios industriales, en préstamos hipotecarios o personales, en depósito en los bancos, en títulos del Estado o de otros Estados; de la asociación del capital y el trabajo, como en los negocios industriales de mediana o pequeña proporción; o del trabajo solo, como ocurre en las profesiones, en los empleos y en el trabajo manual. Es claro que no se podría establecer un solo impuesto para gravar todas estas formas de los productos, sino que es necesario establecer tributos que se adapten a cada forma.

271. El primero de estos impuestos es el que grava los valores mobiliarios y se funda en tres consideraciones.

La primera es el enorme desarrollo de la riqueza mobiliaria. Según cálculos de distintos autores y que se refieren a los años 1897 y 1898, dicha riqueza se distribuía de este modo en diversos países europeos (las cifras indican miles de millones de francos):

Alemania	92.—	Italia	17.5
Austria	27.1	Noruega	0.8
Bélgica	8.8	Países Bajos	13.6
Dinamarca ...	2.7	Rumania.....	1.8
Francia	80 a 85.—	Rusia.....	25.5
Gran Bretaña .	182.6	Total	452.4

Según Neymarck (1), al comenzar este siglo la riqueza pasaba ya de 500 mil millones de francos.

Ahora bien ¿será posible dejar exenta de impuesto esta masa de riquezas y aceptar que no contribuya a las cargas públicas?

La segunda consideración es la facilidad del cobro y la gran renta que el Estado puede retirar de esa masa de riquezas,

(1) A. Neymarck, Statistique international de valeurs mobilières.

renta que va creciendo de año en año y permite al Estado extender o mejorar sus servicios—y, desgraciadamente, extender sus atribuciones por los mayores recursos de que dispone.

La tercera se refiere a que esa forma de colocación de la riqueza es la que impone menos trabajo a los capitalistas, que muchas veces ignoran qué negocios emprende la sociedad a que pertenecen las acciones que posee: es la colocación del reposo, de la ociosidad, y por esto es tanto más justo cobrarle un tributo.

En contra de tal impuesto hay objeciones que no son triviales. En primer lugar, con él quedan dos y tres veces gravados muchos negocios, pues pagan impuesto sobre las propiedades agrícolas y urbanas que poseen, impuesto de patente, derechos de registro y timbre por la emisión de acciones, transferencias de propiedades y otros; y además pagarían el impuesto sobre el valor mobiliario. En segundo lugar, es difícil de alcanzar la justicia en este impuesto, porque hay valores que no se pueden gravar, como los préstamos personales, y en consecuencia el impuesto gravaría unos valores y dejaría exentos otros.

Para sentar el impuesto no sería posible escoger el capital circulante, por dificultades materiales insuperables; se cobra, pues, sobre las rentas o intereses de dicho capital, según las formas de aplicación de éste, y la recaudación se hace, en consecuencia, por distintos medios, entre los cuales son los principales el dividendo trimestral, semestral o anual de las acciones de bancos o de negocios industriales, como ferrocarriles, fábricas, la utilidad de esas mismas instituciones o negocios, el interés del préstamo hipotecario estipulado en la escritura respectiva, el interés corriente de los depósitos, las primas de las pólizas de seguro, y otros varios.

En Francia el impuesto sobre los valores mobiliarios es de 4 % del producto de estos valores, y el rendimiento calculado para 1911 era de 103.520,000 francos. En España se le esti-

maba para los presupuestos del mismo año en 139.000,000 de pesetas, lo que indica una cuota muy subida. En Inglaterra forma parte del impuesto general sobre la renta y, según la cuenta del ejercicio terminado el 31 de Marzo de 1911, produjo £ 2.085,000 líquidas, más de 52.000,000 de francos, lo que prueba que la cuota es muy baja. En Italia se cobra también el impuesto, pero está englobado con otros y nos ocuparemos en él más adelante.

En nuestro país se cobra también un impuesto sobre los valores mobiliarios, pero se toma por base el capital de éstos y no la renta: se establece anualmente el precio corriente de las acciones y bonos y se cobra del 1 al 3 por mil sobre el capital así determinado: forma parte del impuesto de haberes.

272. Hay algunos puntos interesantes con respecto al impuesto sobre los valores mobiliarios: ¿se debe cobrar el impuesto en los títulos de la deuda pública del propio Estado y sobre los títulos de Estados extraños? ¿hay algunas otras colocaciones que se deban eximir del impuesto?

Cuando un Estado coloca un empréstito en su propio país, se dice, no debe cobrar el impuesto, porque es un abuso convenir un interés y en seguida, después de estipulado en un contrato solemne, rebajarlo por medio de un impuesto. Pero este argumento es especioso: esos títulos son valores análogos a los demás y deben pagar como todos, pues no sería posible establecer un privilegio a favor de los acreedores del Estado. Sin embargo, talvez en algunos casos convenga la exención, para obtener, concediéndola de antemano, un interés más favorable para el empréstito.

Cuando un ciudadano de un país posee títulos de un Estado extraño, también es de justicia que pague el impuesto, pero sólo en el caso de que estos títulos no están gravados en el país de origen con un impuesto análogo al del país en que circulan, pues en este caso estarían sometidos a dos cargas y habría que temer la recíproca para los títulos nacionales que circulen en otro país. Si no hay gravamen análogo, es

justo que el tenedor nacional pague, puesto que obtiene de tales valores una renta y debe concurrir a las cargas públicas.

Cuando un extranjero posee títulos de un país extraño, éste no debe cobrar impuesto sobre ellos ni aun cuando el extranjero se encuentre en el país emisor, y la razón de esta negativa es que dicho extranjero no puede estar obligado a concurrir de ese modo a las cargas públicas del país donde reside: paga los impuestos indirectos y paga también los directos sobre la renta que tienen carácter de personal, como el «Classenteuer» de Prusia, el de los alquileres y muchos otros, y esto basta para concurrir al sostenimiento de los servicios que recibe.

Pero como en este último caso—el de un extranjero poseedor de títulos del Estado donde reside—hay ocasión para muchos fraudes, como el de eximir de impuestos los títulos poseídos por nacionales, suelen usarse dos medios útiles, pero que no impiden por completo el fraude: el uno es la presentación de los títulos a la oficina encargada de los pagos y el otro es el juramento que debe prestar el interesado de que los títulos son suyos; este juramento se denomina *affidavit*.

Entre las rentas mobiliarias hay algunas que escapan al impuesto: es el caso principal el de los préstamos «quirografarios» (2) o privados. Es tan fácil el fraude que más vale no cobrar impuesto, para no estimularlo. Otro tanto acontece con los créditos hipotecarios y con otras colocaciones en que es fácil la ocultación, y por consiguiente el Estado renuncia a la aplicación del tributo.

273. El impuesto de que venimos tratando puede caer sobre el portador del título, que lo pagaría de su dividendo semestral o anual; o sobre el tenedor en el momento de establecerse el impuesto, que vería disminuír el valor de este

(2) Este vocablo no es castellano, pero tampoco tiene equivalente en nuestro idioma: se denominan con ese nombre en Francia los mutuos en que no se estipula garantía hipotecaria ni se hacen por escritura pública.

título en tanto cuanto es el impuesto; o sobre las empresas por acciones, que al emitir sus títulos los colocarían en el mercado con una depreciación igual al monto del tributo.

Pero no son indiferentes o caprichosas estas tres formas de incidencia, sino que cada cual sobreviene según el impuesto y según la situación del mercado. Si se trata de un impuesto general y moderado sobre la renta, incide sobre el portador del título, quien ve disminuír sus dividendos en la misma cuantía del impuesto; y éste es el caso de Inglaterra con el *income-tax*. Pero donde el impuesto se limita a los valores mobiliarios y no los abarca a todos, como acontece en Francia, el gravamen incide sobre las empresas emisoras, pues colocan sus títulos en el mercado con la depreciación correspondiente a la cuota del gravamen.

En la práctica influye mucho la ley de la oferta y la demanda: en los títulos muy solicitados, el comprador carga con el impuesto; y si el movimiento es flojo, carga con el gravamen el vendedor.

274. Cuando el capital se asocia con el trabajo para la producción, da origen a los negocios comerciales y manufactureros, y el Estado acude a ellos para exigirles que concurran a las cargas públicas por medio del impuesto denominado de *patentes industriales*, a las cuales se une en algunos países el impuesto llamado de *licencias*.

¿Es justo este impuesto? La razón que se da en su apoyo es la de que esos negocios son una forma de la riqueza y producen beneficios y es de justicia, por tanto, el que concurran a las cargas públicas en proporción de los beneficios.

Mas hay objeciones graves que hacer contra este impuesto. En los países en que están gravadas todas las rentas, como sucede en Inglaterra con el *income-tax*, es de rigor que también se graven las rentas o beneficios comerciales y manufactureros, a fin de que la ley sea pareja. Pero si no ocurre tal cosa, sino que el gravamen es parcial, como en Francia y otros países, donde el impuesto mobiliario exime muchas

rentas de este género y hay muchas otras clases de rentas que no pagan tributo, el impuesto de patentes es una carga que no completa la mobiliaria para abarcar todo el cuerpo social, sino que pesa sobre otra porción de la riqueza, pero queda una muy considerable sin gravamen alguno.

Además no hay justicia en dejar exento de impuesto al capitalista que coloca sus haberes en préstamos hipotecarios y personales, esto es, en la forma de colocación que le impone menos trabajo y le da renta regular y segura, y en gravar al mismo tiempo al comerciante que trabaja incesantemente, en una colocación que le impone muchos esfuerzos y preocupaciones y cuyos beneficios son precarios, irregulares y expuestos a peligrosas contingencias.

Y por último, es muy difícil establecer el impuesto de patentes de modo que sea realmente proporcional a los beneficios que grava, y de ahí provienen muchas injusticias que acaban de hacer poco recomendable este tributo.

Pero hay una dura ley, la de las necesidades fiscales, y ésta es la que hace subsistir este impuesto en muchos países, a pesar de su evidente injusticia.

275. En algunos países este impuesto es doble, pues se cobra el de *licencias* y el de *patentes*.

El impuesto de licencia consiste en una módica suma de dinero que se exige de los comerciantes y de los productores de bebidas alcohólicas, y que tiene por objeto reprimir el alcoholismo; se les agrega igual impuesto para los fabricantes y comerciantes de otros artículos, como naipes, azúcar, glucosa, velas, vinagre y algunos otros. Cuando un fabricante o un expendedor quiere abrir un establecimiento que se refiera a algunos de estos artículos, se presenta a la autoridad respectiva y comienza por pagar la licencia. En Francia el impuesto es uniforme para los comerciantes por mayor y fabricantes, y para los demás varía según la población del respectivo municipio, pero siempre es módico y de carácter acce-

sorio: el máximo es de 125 francos anuales, el promedio de 40 y el mínimo de 15, y en los presupuestos de 1911 figuraba su rendimiento con 37.126,800 francos.

En Inglaterra se cobra también la licencia con un carácter análogo al de la francesa y produce a las municipalidades una renta de unos £ 4.000,000. Se extiende a muchos artículos y a diversos ramos de actividad personal.

En los presupuestos de Austria-Hungría figuran también las licencias y en los presupuestos de 1910 se les asignaban 2.332,000 coronas; se limitan al expendio de bebidas.

En suma, la licencia tiene mucha analogía con nuestro impuesto de patente de bebidas alcohólicas, aunque en ninguna de esas tres naciones tiene carácter tan marcado de hostilidad contra el alcoholismo como en Chile.

276. La patente tiene por objeto directo gravar los beneficios industriales. Teóricamente, debería establecerse con el examen de cada negocio y de sus libros, para determinar la suma de utilidades líquidas anuales y cargar sobre ella la cuota del impuesto; pero este sistema es inaplicable, porque obliga a entrar en lo privado de cada casa comercial o industrial y a hacer inquisiones muy odiosas.

Para sentar el impuesto, pues, ha sido necesario juzgar de la importancia de cada negocio por ciertos indicios externos, como la población de la ciudad en que está instalado, la situación del almacén o fábrica dentro de cada ciudad, la extensión que ocupa, la cantidad de mercaderías que hay a la vista, el número de empleados, la importancia y número de las máquinas. La declaración juramentada del contribuyente sería ineficaz y obligaría a muchos fraudes y muchos perjurios.

Los sistemas de establecimiento y aplicación del impuesto de patentes varían de un país a otro, pero en general consisten en una matrícula para cada municipalidad o departamento, y en ella se inscriben todos los negocios sometidos al pago del impuesto, calificándolos según clase o importancia. En estas listas no es posible la sencillez, pues con pocas clasificaciones

entrarían a pagar un mismo impuesto negocios de muy diversa importancia y de muy diversos medios económicos: son, por consiguiente, muy largas y detalladas y a veces inextricables, como ocurre en Francia, y las numerosas categorías tienen por objeto llegar en cuanto sea posible a la proporcionalidad entre el impuesto y la materia gravada aunque no se consigue jamás.

Como lo ha dicho León Say (3), cuando se estableció el impuesto de patentes en Francia, «no se tuvo la pretensión de establecer un impuesto proporcional a los beneficios, sino algo como una capitación graduada en razón de los beneficios probables».

En Bélgica se cobra este impuesto y en los presupuestos de 1911 figuraba con 14.800,000 francos.

En los presupuestos de Francia del mismo año el producto de las patentes estaba anotado con 156.710,719 francos.

En Gran Bretaña es una de las ramas del impuesto sobre la renta y en ella nos ocuparemos en el lugar respectivo.

En nuestro país es una contribución municipal y es la principal de las rentas municipales, después del impuesto de haberes.

277. La incidencia del impuesto de patentes está sometida a muchas influencias.

En los negocios por mayor, cuando se cobra en un país de frontera aduanera abierta, en donde los artículos del extranjero pueden entrar a hacer concurrencia con los nacionales, lo más probable es que el impuesto incida sobre los comerciantes y fabricantes, que por causa de la competencia no pueden recargar sus artículos con el impuesto; pero para ello se necesita que las mercaderías no vengan gravadas con el mismo impuesto igual o superior en cuota, desde el país de origen, pues en este caso pasa el impuesto al consumidor.

---

(3) León Say, obra citada, 5.ª conferencia.

En el comercio por menor, es más fácil que la patente incida sobre los consumidores, pero también está sometida a la ley de la oferta y la demanda.

278. El solo trabajo produce también beneficios que se ha procurado someter a impuesto, y es el que grava los beneficios profesionales, los sueldos, pensiones y salarios.

El que grava los profesionales se denomina *patente profesional*, se cobra juntamente con la patente industrial y se asienta según el mismo sistema que se usa con ésta: no sería posible que los agentes del Fisco entraran en investigaciones odiosas acerca de los frutos anuales de la profesión de cada abogado, médico, ingeniero y demás comprendidos en la designación de profesiones liberales; y de ahí que se juzgue de las ganancias de cada cual según la población de la ciudad en que ejerza sus oficios, según los años de trabajo, la oficina o alquiler de ésta, el número de escribientes, el mobiliario, la biblioteca y otros signos exteriores. El impuesto merece, pues, las mismas observaciones que su gemela, la patente industrial. En Inglaterra es otra de las ramas del impuesto sobre la renta.

Como el impuesto de patentes profesionales se cobra juntamente con el de las patentes industriales, su producto está comprendido en las cifras que hemos anotado en el artículo anterior.

En cuanto a su incidencia, está sometida a la ley de la oferta y la demanda, pero que no es muy amplia tratándose de las profesiones porque es escasísima la concurrencia extranjera a causa de la dificultad del reconocimiento del título. Además influye la fama del profesional, pues los que tienen gran prestigio se desquitan del impuesto con exceso por los grandes honorarios que cobran, lo que ciertamente no logran los profesionales de situación más modesta.

Las ganancias de los artistas, que a veces son muy considerables, pero que a veces también son casi nulas, deberían en justicia pagar un impuesto, pero en la práctica sería difícil

de determinar: es muy fácil la ocultación y el fraude, y es raro que un gran artista se quede en su propio país y no salga a recorrer el mundo para ganar dinero.

Los sueldos de los empleados son también gravables y de hecho se gravan, por ejemplo, en el impuesto inglés sobre la renta. Se suele argüir en contra de este impuesto que más valdría, en lugar de cobrarlo, rebajar el sueldo: si el Estado paga a un empleado, por ejemplo, $ 2,000 anuales y le cobra un impuesto de 5 %, o sean $ 100 anuales, mejor sería que le pagara directamente $ 1,900 y se guardara los otros 100; pero no se trata solamente de recoger cierta suma de dinero sino de hacer pesar las contribuciones directas sobre todos los ciudadanos, a lo menos en cuanto sea posible, a fin de que todos se den cuenta de su obligación efectiva de contribuír para las cargas públicas.

En la misma razón se basa el impuesto sobre los salarios, generalmente de muy poco uso por el deseo de aliviar la situación económica de las clases obreras; pero en realidad el impuesto es justo. Mas como no se le puede cobrar en forma de impuesto profesional, se le puede establecer en la de impuesto de capitación, muy moderado, de uno, dos o tres días de salario al año, tal como se le cobra en Francia (244), donde es un verdadero impuesto sobre los salarios.

279. En algunos países se cobra también un *impuesto sobre las minas* y con este nombre suele figurar en los presupuestos de entradas. Pero, bien examinado, se ve que no es un verdadero impuesto sino un derecho o tasa que el Estado cobra a los particulares por la cesión que les hace de las minas para que las exploten.

En el presupuesto de Bélgica figura entre los impuestos directos con el nombre de «réditos sobre minas» y su producto ascendía en el de 1911 a 760,000 francos.

En los de España entra también en los directos, con la glosa de «impuestos sobre minas» y para 1911 figuraba con 10.500,000 pesetas.

En los de Francia del mismo año se le encuentra entre las «tasas asimiladas a los impuestos directos» con el nombre de «réditos de minas» y por un total de 8.636,409 francos.

En Rusia se le halla bajo el rubro de los «derechos regalistas» y en los presupuestos de ese mismo año tenía asignado un producto de 320,100 rublos.

En los otros países está englobado en otros impuestos y no se encuentran detalles respecto a él en las estadísticas de que disponemos.

Generalmente es un impuesto muy módico, como el que usa en Chile, donde sólo es de tres pesos anuales por hectárea de concesión.

CAPITULO XXXV.

EL IMPUESTO GENERAL SOBRE LA RENTA.—LOS IMPUESTOS SUNTUARIOS.

§ 1.º *Generalidades del impuesto.*— 280. Cualidades y defectos.— 281. Condiciones que requiere.—282. La exención de las pequeñas rentas.—283. Dificultades, incidencia, castigos.—§ 2.º *El income tax.*—284. Historia del impuesto.—285. Las diversas ramas del *income tax.*—286. La cuota; su producto.—§ 3.º *El «Einkommensteuer» de Prusia.*—287. Su modo de aplicación.—288. Su progresividad.—289. El impuesto complementario sobre el patrimonio.— 290. Noticias de otros países.—§ 4.º *El impuesto «della ricchezza mobile» en Italia.*—291. Su modo de aplicación.—292. Clasificación de las rentas.—293. La cuota y el producto.—294. Los impuestos suntuarios.

§ 1.º *Generalidades del impuesto sobre la renta.*

280. Hemos visto en un capítulo anterior la imposibilidad práctica de un impuesto general sobre el patrimonio o el capital, y cómo por esto algunos países se han inclinado a gravar la renta como materia más fácil de alcanzar y de apreciar. Dos países lo han establecido en forma típica, Gran Bretaña y Prusia, y otro lo ha imitado en parte, Italia, para las rentas mobiliarias; en otros países, como en Francia, se ha tratado de imitar ya el inglés, ya el prusiano, pero no lo han conseguido.

Se le ha aplaudido mucho, se le ha presentado como el modelo de los impuestos directos, se le estima como el gran recurso de la hacienda; pero en realidad, no merece tantos elogios: no es capaz por sí solo de dar al Estado tantas rentas que pueda suprimir muchos otros impuestos, y así en Ingla-

terra no da más del 30 % y antes por mucho tiempo no pasó del 13 o 14 % del total de los recursos fiscales, y por tanto es forzoso establecerlo como un impuesto complementario, destinado a sobreponerse a otros impuestos fragmentarios, como el fundial, el de patentes, el de los edificios; obliga a que los agentes del Fisco intervengan en las actividades individuales para comprobar la renta de cada cual, y suscita invencibles resistencias en un país democrático, donde el pueblo mira con disgusto las intromisiones de la autoridad, y de ahí el fracaso de las tentativas hechas para establecerlo en Francia. Además lleva consigo el peligro de la progresividad, bajo la presión socialista, que es el carácter del impuesto prusiano.

En cambio tiene cualidades innegables: la una es su elasticidad, como se comprueba en Inglaterra, donde según las necesidades públicas se aumenta su cuota temporalmente sin mucho gravamen para los contribuyentes y sin ningún recargo en los gastos de recaudación; y la otra es que en los países en que las grandes fortunas y las grandes rentas están concentradas en manos de la clase elevada, la recaudación es fácil y menores los fraudes y ocultaciones y por tanto se asegura el mayor rendimiento posible.

281. El impuesto sobre la renta requiere diversas condiciones, que expondremos y analizaremos en seguida.

En primer lugar, como se trata de un impuesto que se sobrepone a otros, su cuota debe ser módica, para no recargar demasiado a los contribuyentes: en tiempos ordinarios no debe pasar del 2½ al 3 %, y sólo en casos de grandes crisis puede llegar al 4 y aun al 5 %; si es exesivo, estimula el fraude y su productividad decrece considerablemente.

Cuando se le establece, se deben abolir aquellos impuestos que pueden duplicar la carga: así en Francia hay un impuesto sobre los alquileres y otro sobre los productos de los valores mobiliarios; establecer el impuesto sobre la renta y dejar éstos subsistiendo sería cobrar dos veces el mismo impuesto.

El impuesto sobre la renta se presta para la arbitrariedad y las desigualdades por la dificultad de apreciar la renta de cada contribuyente, que es la base del tributo. Si se adopta el sistema de que todos los ciudadanos declaren bajo juramento su fortuna y su renta, son fáciles los fraudes, como que aun en la grave Inglaterra se estiman las ocultaciones en un 20 %: ¿qué no ocurriría en un país democrático y donde las grandes fortunas no estén acumuladas en unas pocas manos? Si se adopta el sistema de la investigación oficial, ella trae consigo inquisiciones odiosas en lo privado de los individuos. El sistema de la apreciación por signos exteriores es absolutamente inaplicable en este caso. De ahí que no haya más remedio que combinar los dos primeros sistemas, la declaración y la investigación, pero esto requiere mucho tino, designación de agentes de condiciones especiales, y sólo el tiempo puede traer consigo la regularidad de la aplicación del impuesto en forma de que se acerque a la verdad y a la justicia.

Siempre queda la declaración como punto de partida, y por esto se ha dicho con mucha razón que el impuesto sobre la renta es un impuesto sobre la conciencia: el hombre de conciencia dice la verdad, declara sus verdaderas rentas y cae en consecuencia sobre él todo el peso del tributo; el de conciencia poco severa oculta la verdad y, si logra engañar a los agentes fiscales, escapa a una buena parte del impuesto (1).

Hay otra condición importante y es la de que en este impuesto no es posible gravar con la misma cuota las rentas temporales y las permanentes, pues las primeras por precarias merecen cierta ligereza de tributo que no han menester las segundas.

282. Hemos dejado para un artículo aparte una de las condiciones más importantes del impuesto sobre la renta: el de la exención de las rentas pequeñas.

(1) León Say, obra citada, 6.ª conferencia.

Mucho se ha discutido acerca de si es justa o injusta esta exención, si es conveniente o inconveniente; pero hay buenas razones, dos entre ellas, para concederla: una se refiere a la justicia y la otra a los meros intereses fiscales.

Este impuesto deja siempre subsistentes los indirectos, los cuales, como ya hemos visto, adolecen del grave defecto de gravar más a las clases pobres que a las acomodadas; y el impuesto sobre la renta trata de reparar esta injusticia, pues grava más a estas clases, a las que disponen de fortuna y bienestar. En consecuencia, es justo eximir las rentas pequeñas, para acercarse más a la equidad.

La otra razón está en la extrema dificultad de catalogar todas las pequeñas rentas, el fraude sería frecuentísimo entre ellas y más se gastaría en la recaudación que lo que de ellas se pudiera obtener. Cuando se estableció en Inglaterra este impuesto, se juzgó con este criterio, se abandonó la formación de registro de tales rentas y se renunció a cobrarles tributo. No fué, pues, la razón de justicia la que originó allí la exención sino la dificultad en la recaudación del impuesto.

Pero la exención no se puede conceder sin dos condiciones necesarias. La una es que tenga por objeto las rentas realmente mínimas, o sea el mínimum de subsistencia, pues si la exención es muy elevada, el impuesto toma carácter de progresivo. La otra es que se tome en cuenta el estado de la fortuna del país en que se establece el impuesto: en aquéllos en que las fortunas tiendan a acumularse en pocas manos, el mínimo puede ser relativamente alto; pero donde hay mucha división, muchas pequeñas fortunas, el mínimo debe bajarse, porque de lo contrario se arriesga la productividad del impuesto y más valdría entonces renunciar a él.

283. En suma, expresa Leroy Beaulieu (2), «el establecimiento de un impuesto general sobre la renta tropieza en tres graves dificultades: 1.ª la comprobación exacta de las

(2) Science des Finances.

rentas sin exceso de inquisición; 2.ª la necesidad, si se busca la justicia, de someter las rentas temporales o las que provienen de la actividad personal a una cuota menor que las rentas perpetuas y que representan el interés de un capital; 3.ª la fijación del límite en que serán eximidas las pequeñas rentas, límite que debe ser tanto más bajo, para hacer productivo el impuesto, cuanto más dividida esté la fortuna en el país, más fragmentada la propiedad, en mayor número de manos estén los valores mobiliarios y menos concentrados estén la industria y el comercio.»

La incidencia de este impuesto no se puede estimar en general, sino en cuanto a sus diversas ramas, y es la que hemos explicado con respecto a cada uno de los impuestos fragmentarios.

Demás está decir que en todos los países en que se cobra este impuesto se aplican severísimas penas, en forma de multas enormes, a los contribuyentes que den declaración falsa con respecto a sus entradas.

§ 2.º *El «income tax» de Inglaterra.*

284. El impuesto sobre la renta que se cobra en Inglaterra «es más bien, como dijo Gladstone (3), un código o sistema de imposición que un simple impuesto», pues comprende cinco tributos diferentes.

Fué establecido por Pitt en 1798, para hacer la guerra contra Francia, y fué abolido en 1801 junto con celebrarse el tratado de paz de Amiens; rota la paz, restableció Addington el impuesto, en 1803, y entonces vivió algún tiempo porque la guerra fué larga, y desapareció en 1816, después de la caída de Napoleón. Por último se le puso nuevamente en vigor en 1842 y desde entonces subsiste con los mismos caracteres con que ahora se le conoce.

(3) Gladstone, Financial Statesments.

Al principio era muy pesado y se cobraba directamente al propietario de los bienes cuya renta gravaba; desde el segundo período, ha sido mucho más liviano y se le cobra al poseedor de la renta, según el programa de Addington. Y cuando se le estableció por primera vez, se suprimieron varios otros impuestos; en la última, se le adoptó después del triunfo de la admirable campaña de Ricardo Cobden, con la abolición de todos los impuestos proteccionistas, y lo estableció Roberto Peel. Por esto se puede considerar este tributo como el signo de la libertad comercial de Inglaterra.

285. Los impuestos comprendidos en el *income tax* están distribuídos en cinco cédulas, signadas con las cinco primeras letras del alfabeto.

La *cédula A* comprende las tierras, las casas y las residencias de la nobleza. Los propietarios hacen la declaración de sus haberes por escrito y sobre su firma, en formularios impresos, que distribuyen y recogen ciertos empleados llamados «asesores»; y la declaración debe decir las propiedades de cada cual, con todos los detalles necesarios, y su renta; si están arrendadas, quiénes son los arrendatarios y lo que pagan. Los asesores comparan las declaraciones con los datos de los otros impuestos que pagan esos mismos propietarios, y en caso necesario se procede a la investigación oficial; pero por lo general no hay engaño. Se señala plazo para la declaración y multa de £ 50 para los que no la hagan. Un empleado superior (*controller*) verifica los datos y corrige los errores, y, aprobadas las declaraciones, quedan listas para entrar en vigencia apenas comienza el nuevo ejercicio financiero.

La *cédula B* se refiere a los beneficios de la explotación del suelo y la pagan los propietarios, y si las tierras están arrendadas, se toma por base el canon de arrendamiento y se parte por la mitad: se grava sólo una mitad, que es lo que se presume ser la ganancia del arrendatario; pero si éste prueba que sus ganancias han sido menores, obtiene una rebaja del impuesto.

La *cédula C* es la de los dividendos e intereses de los fondos públicos. En esta rama del impuesto no es necesaria la declaración, sino que se hace oficialmente la comprobación pues es fácil determinar en las instituciones mismas esos intereses y dividendos.

La *cédula D* es la de los beneficios comerciales y bancarios y se procede también por declaración, como en el caso de la A y de la B: todo jefe de casa comercial, almacén o banco debe declarar por escrito sus ganancias, el nombre y domicilio de sus agentes y empleados y el sueldo de cada uno; pero no entrega la declaración a los asesores sino que la envía en pliego cerrado al secretario de los comisarios del impuesto.

Por último, la *cédula E* concierne a los sueldos, pensiones y honorarios: los sueldos y pensiones se investigan oficialmente en los presupuestos y cuentas de las tesorerías y en las casas comerciales y bancarias; los honorarios se declaran.

Sobre todas estas rentas se cobra un mismo impuesto y aquí hay una injusticia, porque pagan lo mismo las rentas temporales y precarias que las permanentes. Las disimulaciones y fraudes son muy considerables, pero no en las cédulas A, B, C y E, sino en la D, y llegan a tales grados que a veces se han estimado en otro tanto de lo que ha producido el impuesto en esta categoría.

286. La cuota de este impuesto no es decimal, pues Inglaterra resiste, por la inercia de las costumbres, este sistema; es de tantos peniques por libra esterlina.

Tampoco es fija: se determina de un año para otro al discutirse los presupuestos y en ley especial, según las necesidades del Estado: si hay un déficit, una guerra, u otra grave necesidad, el impuesto se aumenta; restablecido el equilibrio o satisfecha la necesidad, se vuelve a la cuota baja, y así el *income tax* es un recurso fácil y casi inmediato para mantener el equilibrio en los presupuestos públicos.

Durante la guerra de Crimea, alcanzó por excepción a 14 y 16 peniques por libra de renta, o sea un promedio de 8 %; en

tiempos normales ha sido de 7 peniques, 3%; y en los últimos tiempos ha fluctuado siempre alrededor del $2\frac{1}{2}$, salvo para pagar los gastos de la guerra del Transvaal.

El mínimo de renta exento del impuesto ha subido durante el siglo: fué al principio de 60 libras esterlinas; en el último tercio del siglo pasado subió a 100; y actualmente es de 150 libras, mínimo muy alto y que da al impuesto cierto carácter de progresividad.

Según los presupuestos de 1910-11 el impuesto sobre la renta daba el siguiente producto neto, después de deducir los gastos de recaudación:

Cédula A	£ 15.802,000
„ B	316,000
„ C	2.085,000
„ D	37.439,000
„ E	4.418,000
Sobre-tasas	2.891,000
Total	£ 62.951,000
Los gastos fueron	3.397,511
Total recaudado	£ 66.348,511

Sobre un total de £ 216.204,613 de los presupuestos, el producto del *income tax* representa un 30 %.

§ 3.º *El «Einkommensteuer» de Prusia.*

287. El impuesto prusiano grava toda clase de rentas, así las de personas naturales como las de personas jurídicas, pero concede diversas clases de exenciones y rebajas: unas, de carácter económico, como son los gastos propios de la conservación, seguro y adquisición de los bienes, los intereses de las deudas, las pérdidas anuales por deterioros y desgastes; otras de carácter personal, como el ser numerosa la familia, el haber enfermos graves en ella, y en estos casos la rebaja es de 50 marcos por cada niño o rebaja de uno, dos o tres

grados en la contribución. Se cobra el impuesto por medio de roles nominativos, levantados por la autoridad.

Las rentas fijas se calculan según su monto; las variables según el promedio de los tres últimos años, o el promedio de duración de la vida; se agregan a las rentas del dueño de casa, las de las personas de su familia que tengan renta propia, como sueldos u otras.

Se eximen de impuesto las rentas inferiores a 900 marcos, suma que se estima como mínimo de subsistencia, y que es menor que la exención inglesa (900 marcos equivalen a 45 libras).

288. El «einkommensteuer» es un impuesto progresivo, de progresión arbitraria y de pago integral por categorías (4).

Las rentas comprendidas entre 900 marcos y 10,500 están divididas en 26 clases y en cada una de éstas todos los contribuyentes pagan la misma suma. He aquí la serie de categorías y rentas:

Rentas	*Impuesto*	*Rentas*	*Impuesto*
De 900 a 1,050	6 mc.	De 3,900 a 4,200	92 mc.
„ 1,050 „ 1,200	9 „	„ 4,200 „ 4,500	104 „
„ 1,200 „ 1,350	12 „	„ 4,500 „ 5,000	118 „
„ 1,350 „ 1,500	16 „	„ 5,000 „ 5,500	132 „
„ 1,500 „ 1,650	21 „	„ 5,500 „ 6,000	146 „
„ 1,650 „ 1,800	26 „	„ 6,000 „ 6,500	160 „
„ 1,800 „ 2,100	31 „	„ 6,500 „ 7,000	176 „
„ 2,100 „ 2,400	36 „	„ 7,000 „ 7,500	192 „
„ 2,400 „ 2,700	44 „	„ 7,500 „ 8,000	212 „
„ 2,700 „ 3,000	52 „	„ 8,000 „ 8,500	232 „
„ 3,000 „ 3,300	60 „	„ 8,500 „ 9,000	256 „
„ 3,300 „ 3,600	70 „	„ 9,000 „ 9,500	276 „
„ 3,600 „ 3,900	80 „	„ 9,500 „ 10,500	300 „

(4) Véase la explicación de estos términos técnicos en el capítulo XXVIII, en que hemos estudiado el impuesto progresivo.

Para las rentas superiores a 10,500 marcos se adoptan las reglas siguientes:

De 10,500 a 30,500 las rentas se catalogan subiendo de a mil marcos y el impuesto sube a razón de 30 marcos por cada 1,000 de renta;

De 30,500 a 32,000 pagan un aumento de 60 marcos;

De 32,000 a 70,000 suben por categorías 2,000 y el impuesto sube 80 por cada categoría;

De 70,000 a 100,000 las categorías son de 3,000 y el impuesto sube a razón de 100;

De 100,000 a 105,000, 4,000 marcos;

Por encima de 105,000 sube por 5,000 y el impuesto de a 200.

La progresión es moderada pero es progresión; el impuesto tiene carácter de personal y en esto se diferencia esencialmente del *income tax*.

Las rentas superiores a 3,000 marcos se declaran anualmente ante funcionarios especiales, obligados al mayor sigilo; las menores de esa cifra se declaran sólo cuando la autoridad lo pide.

El impuesto rinde poco al Estado, donde se confirma lo que hemos dicho acerca de los efectos de la progresividad; he aquí algunos datos: en 1895 el número de los contribuyentes sometidos a este impuesto era de 2.440,000, las rentas gravadas se estimaban en £ 290.000,000 y el producto del tributo en £ 6.000,000; en 1908 estas cifras se elevaron a 5.880,000, £ 660.000,000 y £ 13.000,000.

289. Como en el impuesto sobre la renta se gravan con la misma carga las rentas precarias y temporales, que provienen de la actividad personal, que las permanentes, que provienen de la fortuna, el legislador prusiano ha querido reparar esta injusticia, mas no rebajando la cuota del impuesto para aquellas rentas sino con un impuesto que grava el patrimonio o capital y conocido allí con el nombre de «*Ergänzungssteuer*»: es, pues, un impuesto complementario y grava todos los capi-

tales, cualquiera que sea su naturaleza, pero deduciendo las deudas.

Se le cobra por roles nominativos; los bienes inmuebles y las empresas agrícolas, comerciales y manufactureras se tasan por su propio inventario; los valores mobiliarios, por su precio corriente. Se eximen los capitales menores de 6,000 marcos y en general todas las personas exentas del impuesto sobre la renta.

Por su propio naturaleza ha tenido que ser progresivo y lo es en forma moderada. Hasta 70,000 marcos de capital se cobra 0.05 %; de 70,000 a 200,000, 5 marcos por cada fracción de 10,000; de 210,000 a 300,000, se cobran 100 marcos; de 300,000 arriba, se aumenta en 10 marcos por cada 20,000 o fracción de 20,000.

290. En el cantón de Neufchatel, en Suiza, se cobran impuestos análogos al «Einkommensteuer» y el «Ergänzungssteuer», pero la cuota, también progresiva, es fraccionada por categorías.

Anotamos algunos datos sobre la productividad de este impuesto:

	1895	1908
Contribuyentes	1.152,000	1.503,000
Valor de la propiedad gravada	£ 3,150.100,000	4,500.000,000
Producto del impuesto	1.530,000	2.210,000

En Holanda hay también un impuesto parecido al prusiano; y según lo que indican los presupuestos, en Rusia se cobra también uno de 5 % sobre la renta de los capitales y su producto se estimaba para 1911 en 25.705,000 rublos.

En España se ha establecido un impuesto muy semejante al italiano, de que hablaremos en seguida.

En Estados Unidos se creó por ley en 1893 un impuesto sobre la renta, pero la Suprema Corte Federal de Justicia declaró que la ley era inconstitucional y el impuesto no se pudo aplicar.

§ 4.º *«L'imposta della ricchezza mobile» en Italia.*

291. El impuesto sobre la renta que se cobra en Italia es el que más se acerca al *income tax*, y según dice Bastable, se ha establecido tomando por modelo el impuesto inglés. Pero no se extiende a todas las rentas sino únicamente a las de la riqueza mobiliaria.

Data desde el año 1864, pero se ha modificado varias veces; su organización actual viene de 1894.

El impuesto afecta a todas las rentas mobiliarias, así ciertas como presuntas. Se cobra por roles nominativos y por retenciones: en los roles se inscriben todas las rentas profesionales, de los capitales y las industriales y mixtas; las retenciones se usan en los pagos de sueldos y salarios fiscales y municipales, de rentas e intereses de la deuda pública, de indemnizaciones, etc. La formación de los roles está a cargo de los municipios; y los interesados deben declarar su renta. Las exenciones son mínimas y no tienen otro criterio que la imposibilidad de cobrar el impuesto cuando las rentas son muy pequeñas.

292. Las rentas se dividen en cinco categorías, a saber:

A.—Se subdivide en dos ramas:

1.ª Los intereses y primas de las rentas del Estado y de las deudas de las provincias y de los municipios, las obligaciones de las sociedades garantidas o subvencionadas por el Estado y la primas de lotería de todo género;

2.ª Las rentas que dependen del empleo del capital no previsto en la rama precedente, es decir, las rentas perpetuas y las que derivan de los créditos hipotecarios y «quirografarios» o de obligaciones o letras de cambio; las primas de emisiones

hechas por particulares y toda especie de crédito de capitales; y por último ciertas rentas especiales.

B.—Las rentas temporales a cuya producción concurren simultáneamente el trabajo y el capital, es decir, las que provienen del ejercicio de un comercio o de una industria, comprendiéndose en ellas los beneficios agrícolas gravables y los de las industrias agrícolas, como la crianza de ganado, en las cuales las rentas no son originadas por el solo capital.

C.—Las rentas temporales producidas por el solo trabajo, como el ejercicio de un arte, de un oficio o de una profesión, o los que sus poseedores no obtienen inmediatamente del trabajo ni del capital (pensiones, rentas vitalicias, etc.).

D.—Las rentas que provienen de salarios o pensiones, sea en dinero, sea en especie, pagados por el Estado, por las provincias y por los municipios.

E.—Las rentas de los aparceros y, en general, de todos los que cultivan la tierra como colonos a la parte.

293. El legislador italiano ha querido evitar una injusticia del *income tax* y no ha cargado igual gravamen sobre todas estas clases de rentas, sino que con una cuota común para todas ha tomado solamente una parte más o menos considerable de cada una de esas categorías de rentas.

La cuota común para todos es el 20 %, pero se cobra con las siguientes bases:

Las rentas de la 1.ª rama de la categoría A pagan el 20 % sobre toda su cuantía;

Las rentas de la 2.ª rama pagan el 20 % sobre las ¾ partes, o sea el 15 %;

Las de la categoría B, el 20 % sobre las 20/40 avas partes, o sea el 10 %;

Las de la categoría C, el 20 % sobre las 18/40 avas partes, o sea el 9 %;

Las de la categoría D, el 20 % sobre 15/40, esto es, el 7.5 %

Las de la última categoría pagan sólo en caso de que la renta exceda de 400 liras y sobre el exceso.

El impuesto de 20 % es excesivo, el más alto de toda Europa. La productividad de este impuesto es enorme para la poca riqueza de Italia; según el presupuesto para el año que espiraba el 30 de Junio de 1911, se estimaba el producto en 293 millones de liras.

Los impuestos suntuarios.

294. Suele reaparecer en los Congresos la pretensión de que el Estado debe propender a que se establezca la sencillez de las costumbres, y se indican como los mejores medios de llegar a este resultado los impuestos sobre el lujo, o sea sobre los artículos de lujo, que son los signos exteriores de la riqueza.

Esta pretensión no es nueva: en la antigua Roma se dictaron y se aplicaron muchas leyes suntuarias, y desde entonces quedó en el ánimo de los gobiernos la idea de que a éstos les es lícito legislar sobre las costumbres y de establecer impuestos sobre el lujo. Hasta la Revolución Francesa hubo en algunos países europeos muchos impuestos de este género y después, aunque se han abolido los más, quedan todavía algunos, los más justificables.

Son censurables aquellos impuestos con que el Estado procura combatir el lujo y traer la legendaria sencillez de costumbres de tiempos muy pasados; y la censura proviene de que no es ésa una función del Estado ni son eficaces las medidas que dicta con tal fin: la apretada legislación romana no impidió el desarrollo escandaloso del lujo, porque la ley puede poco contra las costumbres. Son censurables también porque el lujo no es una entidad precisa y fácilmente evidenciable: el billar podrá ser un lujo para un empleado de cortas rentas, pero puede ser necesario como ejercicio higiénico para el rico que puede pagarlo; porque generalmente son inquisitoriales y odiosas, pues obligan a la intervención de la autoridad en la vida privada y en las costumbres de los individuos; y porque dan poca renta al Estado, a causa de los muchos fraudes a que incitan.

En esta categoría se pueden calificar los impuestos ya abolidos, ya existentes, ya proyectados, sobre el polvo que se usaba antiguamente para los cabellos, sobre los escudos de armas y títulos de nobleza (que se cobran en algunos países, como en España, y que son un verdadero tributo sobre la vanidad), sobre los billares, sobre los círculos, sobre los perros, sobre los criados varones, sobre los pianos y otros por este estilo.

Hay algunos otros aceptables porque gravan una manifestación de la riqueza, como el impuesto sobre los coches de lujo, más elevado que el que grava los coches de servicio público y que tiene su razón de ser especial, sobre los naipes, sobre los permisos de caza, que se usa en Inglaterra y en otros países, sobre los caballos de carrera, sobre los velocípedos—aunque no es tan justificable como el de los coches—y otros.

Además en los impuestos de aduana figuran también algunos que gravan ciertos artículos de lujo y de ellos hablaremos más tarde.

Los impuestos de estas dos últimas categorías producen en Francia alrededor de 50 ó 60 millones de francos.

En el capítulo que hemos dedicado a la incidencia de los impuestos, anotamos algunas ideas acerca de los efectos de los impuestos de lujo, y pedimos a los lectores que repasen ese capítulo.

SECCION TERCERA

De los impuestos indirectos.

CAPITULO XXXVI.

LOS IMPUESTOS DE REGISTRO Y TIMBRE.—OTROS ARBITRIOS E IMPUESTOS.

295. Clasificación de los impuestos indirectos.—296. Fundamentos de los impuestos de registro y timbre.—297. Sus modos, su cuota y su sanción.—298. Materias en que se aplican.—299. La transmisión de inmuebles.—300. El rendimiento de estos impuestos.—301. Derechos judiciales. — 302. Comprobación de pesos y medidas.—303. Derechos de puertos y navegación.—304. Otros impuestos y arbitrios.

295. Ya hemos definido los impuestos indirectos: agregaremos aquí la clasificación de ellos.

Estos impuestos gravan los bienes al pasar de una mano a otra, y entonces se denominan *impuestos sobre las transferencias;* o bien gravan los bienes destinados al consumo inmediato del hombre, y entonces se llaman *impuestos sobre los consumos.*

Los primeros adoptan tres formas distintas según sea la ocasión en que se aplican: o se cobran al cambiar de propietario los bienes por una transferencia ordinaria, como la

compra-venta de un inmueble, y se denominan *impuestos de registro y timbre;* o se aplican en el momento de la sucesión por causa de muerte, y se apellidan *impuestos sucesorales;* o se perciben al entrar las mercaderías a un país o al salir de él, y entonces se llaman *impuestos de aduana.*

Los segundos adoptan también tres formas distintas, según sea el momento de la aplicación y se designan con los nombres de *impuesto de fabricación, impuesto de venta* e *impuesto de consumo.*

Hay todavía un tercer modo de aplicar los impuestos y es el de los *monopolios fiscales,* que vienen a ser un verdadero impuesto sobre determinados consumos.

296. El Estado es el definidor del derecho y de este concepto nace el impuesto o derecho de registro y el de timbre.

El registro consiste en la anotación en libros especiales de todo acto entre particulares de que nazcan o puedan nacer obligaciones o derechos para los contratantes o para terceros; y el impuesto de registro es el pago de una suma de dinero al Estado por ese registro. El *timbre* es el pago de otra cantidad al Estado por instrumentos públicos, por presentaciones a las autoridades o por otros servicios del Estado.

Uno y otro impuesto se justifican por una razón jurídica y por una razón financiera.

Si la buena fe fuera la regla en todos los contratos, el Estado no tendría para qué intervenir en estos actos, que se ejecutarían y resolverían por la simple voluntad de las partes y respetando siempre la justicia, la equidad y los derechos de cada cual. Pero no es la buena fe la regla de todos los actos, y por esto entra el Estado a definir el derecho.

Cuando dos o más personas celebran un contrato de compra-venta, de mutuo, de arrendamiento, de sociedad civil o comercial o cualquiera otro análogo a éstos o referentes a éstos, quedan interesadas en muchos puntos: que quede bien determinada la fecha en que comienzan a regir obligaciones y derechos para unos y otros, sin que ninguno pueda recurrir a

instrumentos que por la anticipación de fechas puedan inutilizar el convenio; que no se alteren las condiciones del contrato, a fin de que cada cual no pueda exigir más derechos ni reducir las obligaciones contraídas; que el convenio tenga un mérito para que cada parte pueda recurrir a la justicia, si es necesario, a fin de obligar a la otra a que cumpla sus obligaciones o a que respete los derechos de aquella parte. El Estado instituye oficinas y funcionarios especiales (que son los notarios públicos y los conservadores de bienes raíces), que tienen por obligación asistir a la solemnización y registro de esos contratos y actos, y da a este registro el mérito especial de que sean prueba suficiente en los litigios que se originen: con ello el Estado presta un servicio a los contratantes y a la sociedad en general y cobra, naturalmente, un impuesto que es en realidad la remuneración de tan importante servicio, y éste es el impuesto de *registro*.

Cuando se trata de una compra-venta por valor de mil pesos la importancia del servicio es menor que cuando se trata de la fundación de una sociedad bancaria con capital de uno o más millones, y entonces el Estado pide que el contrato se extienda en papel diferente o que se apongan al instrumento sellos de mayor valor en el segundo caso que en el primero; o bien puede ocurrir que las partes del primero recurran a la justicia y también las del segundo, y en este caso también exige el Estado, por la diferente importancia de los servicios judiciales que entra a prestar, que las partes usen papel timbrado o sellos de distintos valores, según la cuantía del litigio. Este es el *impuesto de timbre*.

Pero el impuesto de timbre tiene además otras aplicaciones. Se le cobra por la emisión de títulos o acciones, sobre los cheques y otros valores y viene así a confundirse con el de valores mobiliarios; o grava ciertos artículos, como el tabaco, los cigarros, los naipes, en forma de sello o faja que se debe poner al artículo en los almacenes de venta, y en tal caso el impuesto se confunde con el de los consumos.

La razón financiera que justifica estos impuestos es la de la facilidad del cobro: el impuesto se aplica en el momento de celebrarse los actos y cuando puede ser menos resistido por los contribuyentes y es más liviano para ellos. Y como además de ser fáciles son muy productivos, queda explicada su universalidad.

297. Suele dárseles en el lenguaje de oficina, no el nombre de impuestos, sino el de *derechos de registro y timbre* y en cierto modo se les puede clasificar entre las tasas porque tienen muchos puntos de conexión con ellas, como hemos indicado en el lugar respectivo.

Con respecto a su cuantía se dividen en fijos y proporcionales. Hay ciertos actos en que no se puede establecer la relación con el monto del asunto a que se refieren: así los poderes que suelen otorgarse para representación en juicio, para administración de propiedades, para un asunto determinado, las fianzas, las cancelaciones de obligaciones y muchos otros por el estilo suelen someterse a un derecho igual para todos, y así el impuesto es fijo. Pero cuando se trata de una compra-venta por valor de mil pesos y de otra por valor de un millón, no es posible imponer a ambas el mismo derecho, sino que es de justicia buscar la proporcionalidad.

En cuanto a la cuota, varía de un país a otro y por esto nos abstenemos de consignar datos numéricos. Advertiremos sí que en general estos derechos deben ser muy moderados, porque si son onerosos estorban e impiden las trasmisiones de la propiedad y dificultan el comercio: en Inglaterra son muy bajos y sin embargo producen una gran renta al Estado; en Francia son muy altos y llegan a ser odiosamente abusivos para los contribuyentes, y es éste cabalmente uno de los graves defectos de estos impuestos, pues se prestan para que el Fisco abuse, sobre todo si tiene, como en Francia, la facultad de recargarlos por grandes necesidades del Estado.

En algunos países existe la proporcionalidad para el registro mas no para el timbre, que sólo tiene unas pocas gradaciones.

La sanción está en la multa que se aplica a los documentos que no cumplan con el requisito de pago del impuesto, y que suele subir (como en Chile, para los sellos de las cuentas) a cincuenta veces el valor de tarifa. En Inglaterra se va más allá aún: se declaran nulos tales documentos y no se aceptan ante la justicia, lo que es un castigo excesivo y un daño enorme para la parte burlada, pues pudo ser la contraria la que no quiso por mala fe cumplir los requisitos legales.

298. Los derechos de registro son de dos clases: los de una gravan las mutaciones de propiedad, como las donaciones y las sucesiones, a que dedicaremos capítulo especial, las compra-ventas, las hipotecas, los usufructos, fideicomisos, uso y habitación; los de la otra gravan los actos *inter vivos* que tienen un fin diverso de la trasmisión de bienes y cuya variedad es infinita. Pero en las leyes que establecen estos derechos no se hace, por lo general, distinción alguna entre estas dos clases.

Entre estos derechos hay algunos muy antiguos; así el que grava las compra-ventas es conocido desde hace siglos, se le aplicaba ya en la antigua Roma y de ahí pasó a la legislación moderna.

Los derechos de timbre son muchos más modernos y se cree que fueron inventados en 1624 por un holandés. Son numerosísimos, de tal manera que en Francia, por ejemplo, salvo las ventas de frutos agrícolas al contado y de objetos de poca importancia, apenas hay acto comercial que esté libre de este derecho. Los lectores pueden formarse una idea de la extensión de estos tributos leyendo la ley chilena de timbre y papel sellado, que contiene centenares de aplicaciones y que sin embargo es liberalísima en comparación con las que se aplican en Europa, por el número de los actos gravados aquí con tal impuesto. Excusado es repetir que, por su extensión y por la cuantía del derecho, se presta a veces a los más escandalosos abusos.

299. Entre los derechos de registro, uno de los más justificados es que el que se cobra por la trasmisión de bienes inmuebles y muebles: como el Estado concurre por medio de funcionarios, oficinas y procedimientos judiciales especiales a dar mayor solemnidad al contrato, asegurar su cumplimiento, establecer su fecha, vigorizar las obligaciones y los derechos, es justo que cobre un impuesto en cambio de este servicio.

Pero este impuesto debe ser moderado, para no incitar a que esos contratos se hagan sin los requisitos legales, por eludir el pago de los derechos, lo que es un grave daño para las partes y para la sociedad entera, ni a rebajar en la escritura el precio de la compra-venta para disminuír el impuesto, y para no impedir las trasmisiones de inmuebles, condición necesaria para el desarrollo de la agricultura y para la mejora de la propiedad raíz.

«En Francia, dice Leroy Beaulieu (1), los derechos sobre la venta de inmuebles son exorbitantes; alcanzan, en principal, a 5.50 % del precio de venta y con los dos y medio décimos adicionales suben a 6.87 %; a esto hay que agregar los gastos de timbre, en seguida los honorarios de los oficiales ministeriales (notariales), que son muy elevados entre nosotros, gracias sobre todo a la venalidad de los oficios. Resulta de todo esto que, de ordinario, los derechos que pagan los contratantes alcanzan a 10 ó 12 % del precio de venta. Estos derechos son verdaderamente monstruosos. Constituyen una verdadera confiscación de una parte notable del capital que representa el inmueble. Es menester ahorrar durante tres o cuatro años el producto de una propiedad para recobrar la suma pagada al Fisco a título de derecho de mutación.»

«Lo propio de derechos tan elevados es restringir el mercado de tierras, la circulación de las propiedades raíces, si se puede hablar de este modo; es aún multiplicar las ventas

(1) Science des Finances.

ocultas, los actos de firma privada. La compra o venta de una tierra pasa a ser una operación singularmente grave, a la cual no se resuelve la una o la otra parte sino por motivos poderosos, puesto que el comprador debe encontrarse en la imposibilidad de recobrar su capital mobiliario al revender la propiedad que ha adquirido, y por su parte el vendedor se halla en la imposibilidad de entrar un día en posesión de su tierra por el solo sacrificio del capital que ha vendido.»

Con un derecho de 10 %, en diez veces que cambiara de dueño una propiedad quedaría todo su valor en poder del Fisco.

¿Sobre quién incide este impuesto? Depende la incidencia de la situación en que se encuentre el comprador y también el vendedor: el más necesitado carga con el gravamen. Pero por regla general, como tal impuesto produce el efecto de depreciar el valor de las tierras, incide sobre ambos a la vez, sobre el comprador y el vendedor.

300. Anotemos ahora algunos datos numéricos acerca del rendimiento de estos derechos en algunos países.

En Austria el impuesto de timbre, según los presupuestos de 1910, produjo 59.255,500 coronas.

En Bélgica, según los presupuestos de 1911, el resultado se estimaba en las siguientes cantidades: registro, 38.440,000 francos, timbre, 29.500,000; total, 87.940,000 francos.

En España, por los del mismo año, dieron el siguiente producto: impuesto de trasmisión de bienes, 61.000,000 de pesetas; timbre, 87.500,000; en total, 148.500,000 pesetas.

En Francia, para los presupuestos del mismo año, se calculaban los rendimientos del registro en 786.757,700 francos, y los del timbre en 240.881,300; estos últimos no alcanzaban a 28 millones en 1830, de manera que se han multiplicado por 9 en el espacio de 80 años; en total los dos impuestos daban 1,027.639,000 francos.

En Gran Bretaña, la cuenta del año que terminó el 31 de Marzo de 1911 señalaba los siguientes rendimientos: timbre, en los contratos e instrumentos, £ 4.324,566; en los finiquitos,

£ 1.883,033; en las letras de cambio, £ 876,222; en otras aplicaciones, £ 146,712; en total £ 7.230,533.

En Italia, la cuenta del ejercicio financiero que espiró el 30 de Junio de 1910, daba las siguientes cifras: registro, 92 millones 600,000 liras; timbre, 76,400; derechos suplementarios de registro y timbre, 26.300,000.

En Holanda están unidos en las estadísticas los derechos de timbre y el impuesto sobre las sucesiones; según los presupuestos de 1912 debían producir 29.500,000 florines.

En Rusia, según los presupuestos de 1911, el producto del timbre debía ser de 83.848,440 rublos.

Si se comparan estos datos entre sí se puede ver que, a pesar de su riqueza, Francia está gravada fuera de toda proporción razonable, y que siguen en orden por la pesadez de la carga España e Italia.

Y en proporción con la población y con la riqueza nacional, Gran Bretaña tiene la carga más liviana; en conjunto, los impuestos de registro y timbre no son la sexta parte de lo que dan en Francia.

Arbitrios diversos.

301. Aunque no tienen relación alguna con los impuestos de registro y timbre, anotamos aquí algunos arbitrios especiales de diversos países de Europa, para completar el cuadro de los principales impuestos y tasas asimiladas a impuestos. Comencemos por los derechos judiciales.

En Austria, los presupuestos de 1910 señalaban por este capítulo una renta de 115.517,200 florines. Son verdaderas tasas sobre la administración de justicia y servicios anexos y las recibe directamente el Estado.

En otros países existen, pero no figuran en las estadísticas o porque no las recibe directamente el Estado sino los funcionarios judiciales, o porque no se les ha dado individualidad en los presupuestos y están englobados en otros ramos de entradas.

302. La comprobación de pesos y medidas es también un arbitrio de alguna importancia; es una tasa, como antes hemos explicado, pero en algunos países la cobra directamente el Estado en forma de derechos.

Así en los presupuestos de Austria-Hungría de 1910 figuraban con 1.000,000 de coronas.

En Bélgica, en los de 1911, junto con otros pequeños ramos de entrada, tenían asignada una producción de 1.301,000 francos.

En Francia, en el mismo año, se estimaba su rendimiento en 5.971,000 francos.

En Italia, según la cuenta de 1910, produjo este servicio 3.700,000 liras.

303. Los derechos de puertos, ríos y canales son también una fuente no insignificante de entradas para el Estado.

En Austria, en los presupuestos indicados, los peajes de puertos se calculaban en 1.376,020 coronas.

En Bélgica, los derechos de ríos y canales eran de 3.050,000 francos.

En Francia, los derechos de navegación en 1911 daban 10.411,000 francos.

En Holanda, pilotajes en la costa, 3.300,000 florines.

304. Agrupamos en seguida otros arbitrios de diverso orden.

Impuestos sobre los bienes del clero y convento en España 3.855,000 pesetas; los mismos, llamados de mano muerta en Italia, 5.500,000 liras.

Impuesto sobre operaciones de bolsa en Francia en 1911: 12.513,000 francos.

Derechos hipotecarios en Italia, 1911: 9.800,000 liras.

Derechos sobre la circulación de billetes bancarios en Gran Bretaña, 1910-11: £ 120,668.

Impuesto sobre los seguros de vida, en Gran Bretaña: £ 112,819; sobre los seguros contra incendio en Rusia: 5 millones 600,000.

CAPITULO XXXVII.

IMPUESTO SOBRE LAS SUCESIONES, LEGADOS Y DONACIONES.

305. Falsas teorías sobre la justicia de este impuesto.—306. Sus verdaderas razones.—307. Las donaciones *inter vivos*.—308. El impuesto debe ser moderado.—309. La doble progresividad en este impuesto.—310. El grado último del derecho en las sucesiones *ab intestato*.—311. Reglas y caracteres de este impuesto.—312. Tablas del impuesto en Gran Bretaña, Italia y Francia.—313. Noticias de otras naciones.—134. El rendimiento en algunos países.—315. La incidencia del impuesto.

305. Una de las grandes fuentes de entradas en los presupuestos modernos, en varios países europeos, es el impuesto que grava los bienes en las sucesiones por causa de muerte, en los legados y en las donaciones: se le conoce desde la antigua Roma y desde entonces se le aplica con diversas variantes con respecto a la forma, a la cuota y a otros accidentes, pero siempre ha sido el mismo en su esencia.

¿Cuál es la razón de este impuesto? Hay varias teorías que tienden desde diversos puntos de mira a justificarlo.

Una de ellas, la socialista, dice que el Estado es el dueño de la fortuna de las personas que mueren, pero tolera que pase a sus herederos y legatarios; mas como la fortuna se ha formado gracias a las «coyunturas sociales», esto es, gracias a los progresos de la sociedad entera, es de justicia y de rigor que el Estado tome una parte de esos haberes, como restitución que se hace a la colectividad de un bien que, a lo menos en proporción muy importante, le pertenecía. La falsedad de esta teoría salta a la vista: con ella se niega el

derecho de propiedad, se entra rectamente en el comunismo. Aceptándola ¿por qué se ha de satisfacer el Estado, dueño de la herencia en nombre de la colectividad, con una parte de ella solamente y no ha de tomarla toda?

Otra teoría, que es también de origen socialista, pero más tímida, dice que el Estado tiene derecho a tomar una porción de la herencia, porque él ha consagrado por medio de leyes el derecho para que los individuos dispongan de su fortuna y la trasmitan al morir a sus herederos y legatarios: el impuesto, pues, es la justa compensación de un beneficio otorgado por la ley a los individuos. Contra esto se responde que el derecho de propiedad es anterior a toda ley, y es consecuencia necesaria de la propiedad el derecho de disponer de los bienes, sea por testamento, sea por sucesión *ab intestato:* no es la ley la que ha creado el derecho de testar ni el derecho de sucesión, sino que éste emana del derecho de propiedad, y no existe, por tanto, aquella justa compensación de que se habla. Si se reconoce la libertad de testar, el impuesto es un menoscabo de esta libertad, y por tanto de la propiedad del testador; si se establece la obligación de testar a lo menos una parte en favor de determinados herederos, esto es, si se reconoce el derecho de sucesión de parte de estos herederos, el impuesto es un menoscabo de este derecho, y por consiguiente de la propiedad en el heredero. En cuanto a las sucesiones *ab intestato*, los derechos son los mismos, no se alteran en lo mínimo, pues el testamento no es otra cosa que la formalidad más o menos solemne con que se hace la distribución de la fortuna entre determinados herederos o legatarios, pero no cambia la substancia de la herencia: ésta pasa, si no hay testamento, a aquellas personas por cuyo bienestar trabajó el fallecido o que por sus lazos de parentesco tienen mejor derecho a la fortuna.

En una y otra teoría se desconoce la gran influencia económica de la familia: para ella trabaja su jefe, por asegurarle

el bienestar en vida, por asegurarle el pan y si es posible la holgura después de su muerte, y hace muchos sacrificios y se somete a muchas privaciones por satisfacer esos nobles anhelos: no es la ley, pues, la que ha creado la herencia, no puede ser el Estado el heredero de todos los que mueren, y en consecuencia los impuestos sobre las sucesiones, como basados en tales teorías, no serían más que una expoliación atrabiliaria, que cedería en desmedro de la familia, de la previsión, del ahorro, del progreso económico de la sociedad entera.

306. La verdadera razón del impuesto está, de una parte, en las necesidades fiscales: ¿y a quiénes ha de recurrir el Estado para satisfacerlas sino a los que poseeen fortuna?

Las sucesiones son una base propicia para el impuesto, pues éste se cobra en el momento en que pasa de las manos de su primer dueño, por causa de su muerte, a sus herederos y legatarios: el fallecido no puede sentir la carga; los que reciben la herencia o el legado se desprenden, sin resistencia, de una pequeña parte de lo que reciben, para concurrir a las cargas públicas.

De otra parte, el Estado concurre con sus funcionarios y con sus leyes, no a crear el derecho, sino a hacer que se cumpla fielmente la voluntad del testador, y cuando no hay testamento, a repartir su fortuna entre los que tienen derecho a ella, y es justo que, en remuneración de este servicio, tome una pequeña parte de la herencia. Y hasta es justo que en el caso de sucesión *ab intestato* cobre un impuesto un poco mayor que en el caso de testamento legal, pues en aquél la labor judicial es mayor que en éste.

307. El impuesto no se limita a las sucesiones y legados sino que se extiende también a las *donaciones inter vivos*.

En apoyo de este impuesto se suele decir que, si la donación es gratuíta, el donatario debe pagarlo porque recibe un bien sin carga alguna, sin esfuerzo de su parte; y si es onerosa,

porque se presume que hace un buen negocio, puesto que la carga es más liviana que lo que representa la donación.

A nuestro juicio, este raciocinio es falso porque sirve igualmente al pro y al contra. Con el mismo argumento se podría decir que, si la donación es gratuíta, debe eximirse de todo impuesto, porque menoscabaría el donativo; y si es onerosa, porque aumentaría la carga.

La razón del impuesto sobre las donaciones no es otra que la misma que hemos dado para el de las sucesiones y legados: la necesidad fiscal, la comodidad de la ocasión y el servicio que presta el Estado al donatario concurriendo con sus leyes e instituciones a asegurarle el goce del donativo.

308. De todo esto se infiere que el impuesto sobre las sucesiones, legados y donaciones debe ser moderado: de 0.5 a 1 % sería una cuota razonable, según opina Leroy Beaulieu. La moderación se impone por las siguientes razones, que tomamos de Bastable (1):

1.ª Porque el impuesto tiene el grave inconveniente de que tiende a caer sobre el capital o riqueza acumulada más bien que sobre la renta, y en consecuencia puede retardar el progreso. Si en una herencia de 100,000 francos, explica Leroy Beaulieu, se cobra un impuesto de 10 a 12 %, el heredero no se ingenia para reponer con su trabajo los 10,000 ó 12,000 francos que se le quitan, sino que se hace la cuenta de que sólo hereda 90,000 u 88,000: él y la colectividad pierden el resto, que se empoza en gran parte en manos del Estado.

2.ª Los derechos muy altos provocan la ocultación, el fraude, la evasión ilícita, lo cual se observa principalmente en las donaciones *inter vivos*, y así el Estado recibe poco y excita el grave mal moral del fraude.

3.ª Si la herencia es de poca cuantía, un impuesto muy oneroso vendría a menoscabar gravemente a los herederos,

(1) Obra citada.

precisamente cuando les falta el jefe de la familia, el que formó la fortuna con su trabajo.

309. En la generalidad de los países en que se cobra este impuesto, suele adolecer de una doble progresividad: una con respecto al grado de parentesco y otra con respecto a la cantidad de la herencia.

En algunos países suele eximirse de impuesto la sucesión en línea directa pero no las colaterales, y en éstas se cobra una cuota más alta mientras más distante es el parentesco entre el fallecido y sus herederos, y la cuota llega al máximo cuando el heredero no tiene parentesco alguno con aquél. En otros comienza el impuesto desde la línea directa y aumenta con la distancia del parentesco.

Con esta progresividad basada en el parentesco se combina la progresividad por cantidades, y así una fortuna de 5,000 francos, por ejemplo, paga el 1 %—estas cifras son meros ejemplos explicativos: después veremos que las cuotas son mayores aún—en la herencia de padre a hijo, 2 % entre hermanos, 3 % entre tíos y sobrinos, y así sucesivamente; en 10,000 francos el impuesto es de 2, 3, 4 %; con 50,000, 6, 8, 10; y así en adelante.

Ninguna de estas dos progresividades es justa. En el caso del parentesco, no hay razón alguna para aumentar la cuota a medida que el parentesco se aleja, porque son las mismas las necesidades del Estado y los mismos los servicios que éste presta en el caso de un hijo, que en el de un hermano, un sobrino o un extraño. Esta progresividad proviene de la teoría socialista de que la ley crea el derecho de sucesión y por tanto hay mayor favor de la ley en la herencia del extraño o del sobrino que en la del hijo.

La segunda progresividad no es menos injusta y nace también de la pretensión socialista de que el impuesto debe ser un medio de influír en la distribución de la riqueza: curioso medio, en verdad, que consiste no en tomar a unos para darlo a otros, sino en que el Estado absorba más y más y gaste

más y más de lo que pertenece a los particulares. Es el caso de la repartición del queso que hacía el zorro en la conocida fábula. No nos detendremos a refutar la progresividad en este impuesto: en el capítulo que hemos dedicado a la cuota de los impuestos, y especialmente en el estudio que insertamos al final de este libro sobre el impuesto progresivo, hallarán los lectores tratada con más detenimiento esta materia y verán, como ejemplo, los efectos de la progresividad en España.

310. Aunque no directa, tiene relación con el impuesto una cuestión de no escasa importancia: ¿hasta qué grado de parentesco debe reconocer la ley el derecho a herencia en la sucesión *ab intestato*, y por consiguiente cuándo entra el Estado a ser el heredero de todos los bienes? En Francia se ha pedido que se reconozca solamente hasta el 6.º u 8.º grado no habiendo cónyuge sobreviviente, pero afortunadamente ha sido rechazada esa pretensión, que constituiría, realizada, una expoliación inicua. Hasta se ha pedido que sólo se reconozca el derecho de sucesión en la línea directa.

Se dice en apoyo de ella que más allá del grado 6.º u 8.º nadie conoce a sus parientes, que éstos se confunden con la humanidad, o que a lo menos los lazos son debilísimos, y es más justo, por tanto, que sea el Estado quien herede en esos casos. Pero por débiles que sean los lazos, más débiles son todavía los del fallecido con el Estado, que no tiene ni siquiera esa debilísima conexión con aquél y que todavía no es una persona susceptible de inspirar afectos.

La petición es perniciosa también en principio, porque si se la acepta en la ley, después con facilidad se dictarían nuevas leyes que estrecharan aún más el campo del parentesco y harían del Estado el pariente inmediato, el primo, el hermano, o el tío, de todos los que mueren sin hacer testamento.

En la práctica el provecho fiscal sería escaso, porque, amenazado todo individuo que no tenga parientes cercanos

de que su fortuna pase a manos del Estado, haría testamento en favor de los parientes remotos o de los amigos, y el Fisco quedaría burlado en sus tentativas expoliatorias.

311. Anotamos en seguida algunas reglas y caracteres frecuentes en la aplicación de este impuesto en los países europeos.

1.º Se eximen de impuesto las pequeñas fortunas. El mínimo de exención varía de un país a otro: en Inglaterra es de 100 libras esterlinas; en Prusia es de 150 marcos, pero además se eximen de todo impuesto los hijos legítimos, el padre, la madre y los esposos, cualquiera que sea la suma de la herencia;

2.º Se eximen también los legados filantrópicos, caritativos, científicos, sociales y religiosos. No todos éstos se eximen en todos los países, sino que hay variedad en las disposiciones legales.

3.º Se establece el impuesto de modo que caiga sobre la renta y no sobre el capital, a fin de no desalentar al heredero sino dejarle cierta amplitud para que reponga con su trabajo la parte que toma el Estado.

4.º Se toma en cuenta la edad del heredero y el tiempo que, según los cálculos de la duración de la vida humana, puede gozar de los bienes que recibe. Este es un rasgo característico del impuesto inglés y que tiene base de justicia: si el que hereda es un hombre anciano, no es justo hacerle pagar la misma suma de impuesto que a un joven, porque éste puede reponer lo que pierde por el impuesto, mientras que a aquél no le quedará verosímilmente mucho tiempo para ello; además, si el heredero es anciano, es probable que muera pronto y entonces la fortuna podría verse gravada dos o tres veces en corto espacio de tiempo.

5.º Se debe dejar plazo muy amplio y cómodo al heredero para pagar el impuesto, a fin de no forzarlo a contraer deudas: Si se trata de una herencia formada por inmuebles cuyo valor sea de 300,000 francos, por ejemplo, y el impuesto es del 6 %, o sean 18,000, y si éste se cobra al heredero inmediata-

mente de entrar en la posesión efectiva, después de todos los gastos propios de los funerales, trámites y diligencias judiciales, etc., lo más probable es que no tenga esos 18,000 francos disponibles, y que se vea obligado a hipotecar la propiedad para pagar el impuesto. Si se le deja plazo amplio, puede pagar cómodamente con la renta en un par de años, sin perjuicio para él ni para el Fisco.

6.º Se deducen del monto de la herencia todas las deudas y se grava sólo la herencia líquida.

312. Para más cabal conocimiento de la materia, damos aquí las tablas del impuesto en Inglaterra, en Francia y en Italia, pues con ellas verán claramente los lectores los principales sistemas en uso.

En Inglaterra:

	De £ 1,000 a 2,000	De £ 2,001 a 10,000	De £ 10,001 a 50,000	De £ 50,001 a 100,000	De £ 100,001 a 250,000	De £ 250,001 a 500,000	De £ 500,001 a 1.000,000	De más de 1.000 000
Línea directa.....	1%	1.25	1.50	1.75	2.—	2.50	2.50	2.50
Entre cónyuges....	3.75	4.—	4.50	5.—	5.50	6.—	6.50	7.—
Entre hermanos y hermanas.....	8.50	9.—	9.50	10.—	10.50	11.—	11 50	12.—
Entre tíos y sobrinos.....	10.—	10,50	11.—	11.50	12.—	12.50	13.—	13.50
Entre tíos-abuelos, sobrinos nietos y primos.....	12.—	12.50	13.—	13.50	14.—	14.50	15.—	15.50
Entre parientes del 5.º al 6.º grado.	14.50	14.50	15.—	15.50	16.—	16.50	17.—	17.50
Entre parientes más distantes del 6.º grado y extraños.	15.—	15.50	16.—	16.50	17.—	17.50	18.—	18.50

Se eximen las herencias de 100 libras o menos; las menores de £ 1,000 quedan exentas de la contribución suplementaria colateral.

En Italia:

Continuemos con el impuesto italiano por ser más sencillo que el francés. En él se eximen las herencias de 100 liras o menos; hasta 300 se cobra una tasa fija de 1 lira; de 301 a 1,000, el 0.8 % entre ascendientes y descendientes y 3 % entre cónyuges; en lo restante la tarifa es la siguiente:

	De 1,001 a 50,000	De 50,001 a 100,000	De 100,001 a 250,000	De 250,001 a 500,000	De 500,001 a 1.000,000	Por encima de 1.000,000
Entre ascendientes y descendientes	1.60	2.—	2.40	2.80	3.20	3.60
Entre cónyuges	4.50	5.—	5.40	5.80	6.20	6.60
» hermanos y hermanas	7.—	7.50	8.—	8.50	9.25	10.—
» tíos y sobrinos	8.50	9.25	10.—	11.—	12.—	13.—
» tíos-abuelos y sobrinos-nietos	10.—	10.80	11.60	12.60	13.80	15.—
» parientes hasta el 6.º grado	12.50	13.50	14.50	15.70	16.80	18.—
» más allá del 6.º grado o extraños	15.—	16.30	16.60	19.—	20.50	22.—
Instituciones de beneficencia.	5.—	5.—	5.—	5.—	5.—	5.—

En Francia:

El impuesto francés, que era uniforme hasta 1910 con respecto a la cuantía de la herencia y sólo progresivo en cuanto al parentesco, ha venido subiendo incesantemente hasta la ley de 10 de Abril de 1910, que lo fijó en las siguientes cuotas, pero advertimos que hubo proyectos para hacer subir la máxima hasta el 64 %.

PARENTESCOS	De fr. 1,000 a 2,000	De 2,001 a 10,000	De 10,00- a 50,000	De 50,001 a 100,000	De 100,001 a 250,000	De 250,001 a 500,000	De 500,001 a 1.000,000	De 1.000,001 a 2.000,000	De 2.000,001 a 5.000,000	De 5.000,001 a 10.000,000	De 10.000,001 a 50,000,000	Por encima de 50.000,000
En línea directa 1.er grado.	1.—	1.50	2.—	2.50	3.—	3.50	4.—	4.50	5.—	5.50	6.—	6.50
En línea directa 2.º grado.....	1.50	2.—	2.50	3.—	3.50	4.—	4.50	5.—	5.50	6.—	6.50	7.—
En línea directa más allá del 2.º grado.....	2.—	2.50	3.—	3.50	4.—	4.50	5.—	5.50	6.—	6.50	7.—	7.50
Entre cónyuges.....	4.—	4.75	5.50	6.25	7.—	7.75	8.50	9.25	10.—	10.75	11.50	12.25
Entre hermanos y hermanas.....	10.—	10.75	11.50	12.25	13.—	13.75	14.50	15.25	16.—	16.75	17.50	18.25
Entre tíos o tías, sobrinos o sobrinas.....	12.—	13.—	14.—	15.—	16.—	17.—	18.—	19.—	20.—	21.—	22.—	23.—
Entre tíos-abuelos, o tías-abuelas, sobrinos-nietos, sobrinas-nietas y entre primos hermanos.....	15.—	16.—	17.—	18.—	19.—	20.—	21.—	22.—	23.—	24.—	25.—	26.—
Entre parientes de más del 4.º grado y extraños....	18.—	19.—	20.—	21.—	22.—	23.—	24.—	25.—	26.—	27.—	28.—	29.—

Estos impuestos se cobran sobre la parte líquida recogida por cada heredero.

Las donaciones se gradúan también según el grado de parentesco y según que se hagan o no por contrato de matrimonio: la cuota más baja es por donación entre esposos con contrato de matrimonio, que es de 4.50 %; y la más alta entre parientes de más allá del 4.º grado y sin contrato de matrimonio, que sube al 18 %.

Además, se cobran en las herencias ciertos recargos adicionales que hacen subir el impuesto máximo al 32 ½.

Con razón ha dicho Leroy Beaulieu, en varios artículos de *L'Economiste Français*, que este impuesto es el robo de las herencias y donaciones.

313. Daremos rápidas noticias de otros países.

En Suiza se cobra el impuesto con la doble progresividad, y sus límites son de 0.5 % como mínimo a 12 como máximo; el impuesto varía mucho de un cantón a otro.

En Estados Unidos existe el impuesto en 36 estados (datos de 1908), y trece de ellos aplicaban la progresividad.

En Austria se aplica la progresividad en el parentesco y la uniformidad en la herencia; la cuota mínima es de 1 % y la máxima de 8 %, con un recargo adicional de 25 % sobre el producto de la cuota. Análogo es el impuesto en Hungría y sube hasta el 10 %.

En Bélgica es análogo al de Austria y Hungría, pero se extiende de 1.40 a 13.80 %.

En Rusia, de la misma naturaleza, de 1.5 a 12 %.

En Holanda, tampoco hay progresividad sobre las cantidades sino sólo sobre el parentesco, y sube de 1 a 13.80 %.

De igual forma es el de Dinamarca, que va de 1 a 7 %.

En Portugal, análogo, de 5.355 % a 16.065 %.

En España se aplica la doble progresividad y va de 1.40 a 20 %.

En Suecia también es doblemente progresivo, pero la cuota máxima es de 6 %.

En Noruega sólo se aplica la progresividad sobre el parentesco y va de 1 a 10 %.

En México es del mismo carácter y se extiende de 0.5 a 12 %

En el Japón se aplica la doble progresividad y abarca desde 1.2 % hasta 11 %.

314. Completamos la información con los datos estadísticos sobre el rendimiento del impuesto.

En Bélgica, presupuestos de 1911, rendía 25.500,000 francos.

En España, en el mismo año, junto con los demás derechos de trasmisión de bienes, rendía 61.000,000 de pesetas.

En Francia, en el mismo año, aparecen englobados en los derechos de registro que se estimaban, según hemos ya anotado, en 786.757,700 francos.

En Gran Bretaña, según la cuenta del ejercicio que espiró el 31 de Marzo de 1911, produjo £ 25.920,412.

En Italia, según la cuenta del año que espiró el 30 de Junio de 1910, produjo 45.100,000 liras.

En Holanda, como hemos anotado, se engloba con los derechos de registro y timbre, y en total se calculaban, en los presupuestos de 1912, en 29.500,000 florines.

En Rusia se le anotaba en los presupuestos de 1911 con 38.902,000 rublos.

315. La incidencia en este impuesto afecta inmediatamente a los herederos, legatarios y donatarios, que no pueden pasarlo a otros, a menos de valerse de compensaciones indirectas.

CAPITULO XXXVIII.

LOS IMPUESTOS DE ADUANA.

316. Caracteres y fundamentos de estos impuestos.—317. Impuestos de importación y de exportación. 318. Fiscales y protectores.—319. Libre cambio y proteccionismo.—320. Compensaciones del proteccionismo aduanero.—321. Impuestos «ad valorem» e impuestos específicos.—322. Causas de la productividad de estos impuestos.—323. Reglas sobre los impuestos de aduana.—324. Producto de estos impuestos en diversos países.—325. No es posible comparar un país con otro por el aspecto de dicha productividad.—326. Las tarifas de aduana.—327. Régimen aduanero de algunos países.

316. Entre los ramos más productivos de la hacienda figura el impuesto de aduanas, o sea el que se cobra por la entrada de mercaderías a un país y por la salida de las naturales hacia el extranjero, y al cual recurren todas las naciones en mayor o menor escala.

El impuesto de aduanas se aplica en el momento de la circulación de la riqueza, pero en realidad grava el consumo, pues el valor del impuesto se agrega al precio de la mercadería y con estos dos valores sumados se expende a los consumidores.

Muchas razones se dan para justificar tal impuesto. Dos son las principales. La una dice que, pues los comerciantes extranjeros entran a un país a ejercer su industria bajo el amparo de las leyes de ese país, es justo que paguen un tributo por el amparo que así reciben, y lo pagan por la mercadería que internan. Otra explica que la mercadería que viene del extranjero no está sometida a ninguna contribución, mien-

tras que la nacional paga muchas, y es por tanto equitativo gravarla para restablecer la justicia. Cada una de estas razones tiene una parte de verdad y una parte de error y ninguna satisface completamente. Tomando algo de uno y otra y agregando la consideración de que el Estado necesita dinero para cubrir sus gastos y la de que la mercadería que entra es una riqueza y es justo que concurra también a las cargas públicas, tendremos explicada la razón de ser de este impuesto.

317. Los impuestos de aduana son susceptibles de varias clasificaciones: la primera de ellas es la que los divide en impuestos de importación, de exportación y de tránsito. Trataremos de los últimos por ser los menos comunes, y dejemos los de importación para mayor desarrollo.

Impuestos de exportación son los que se cobran por la salida de mercaderías de un país hacia el extranjero.

Son pocos comunes y censurables, así por su aspecto económico como por el financiero. Cuando se trata de mercaderías de producción común a varios países, las del país gravado con impuestos de exportación lucharían en malas condiciones en el mercado extranjero con las similares de otros países, pues irían recargadas con el impuesto; en consecuencia, el productor tendría que quedarse con el valor del tributo para hacer subir sus productos, y entonces el gravamen de importación sería uno más agregado a todos los demás impuestos interiores, y traería por resultado una estagnación en todas las industrias, como que tendrían que limitarse al mercado interior o resignarse a cargar con ese impuesto.

Sólo es explicable y justificable el de exportación cuando se trata de mercaderías para cuya producción tiene el país facultades naturales o un monopolio natural. Chile puede gravar la del salitre, pues es el único país que posee salitreras; Italia puede hacer otro tanto con la seda y el azufre, porque es el país que los produce en Europa en mejores condiciones de calidad y precio; el Brasil puede hacerlo con el café; y como éstos algunos pocos países. Pero aún en estos casos el impuesto

debe ser moderado, porque, como lo pagan los consumidores extranjeros, provoca, si es muy oneroso, la substitución, o excita el ingenio para descubrir los succedáneos; es lo que viene haciéndose con el salitre: en Noruega, en Alemania y en otros países se trabaja activamente en la preparación del salitre artificial o de otros abonos que sean capaces de reemplazarlo.

El impuesto de tránsito es aún más censurable que el de exportación: se cobra sobre las mercaderías que pasan de un país a otro al atravesar un país intermedio.

No hay razón alguna que pueda justificar este impuesto, que si alguna vez se cobra es sólo por la avidez fiscal y en países de escasa civilización. Es verdad que mientras transita por el país intermedio, la mercadería se halla bajo la protección del Estado en cuanto al servicio de policía, tribunales y otros; pero también deja al pasar beneficios en el país en forma de fletes y salarios, y ésta es suficiente retribución y una ganancia de no escasa importancia para dicho país.

318. Los impuestos de importación son los más frecuentes y los que contribuyen con grandes sumas de dinero a los ingresos fiscales: se cobran por la internación de mercaderías, con mayor o menor extensión, con cuota más o menos subida, según el criterio financiero y económico del Estado, según sus necesidades y según las mercaderías.

A su vez se subdividen en *fiscales* y *protectores*. Aunque en rigor los impuestos de exportación sean también susceptibles de igual clasificación, ésta conviene más a los de importación y aquí es donde generalmente se aplica el criterio fiscal o el proteccionista.

Se denominan *impuestos fiscales de aduana* aquéllos que gravan la internación de mercaderías extranjeras con el objeto de dar rentas al Estado a fin de completar las sumas que éste necesita para atender los servicios públicos.

Y son impuestos *proteccionistas* aquéllos que se cobran por la internación de mercaderías con la intención de dirigir el comercio internacional de modo que se desarrolle la expor

tación y de que la importación no dañe a las industrias nacionales. Los tratadistas alemanes e italianos suelen llamarlos *económicos*, mas no porque se conformen con los preceptos de la Ciencia Económica, sino porque tienden a producir efectos económicos en el país.

Si tomamos por ejemplo los impuestos que se cobran en las aduanas de Chile, vemos que entre ellos hay un derecho común de 25 %, sobre las mercaderías, en general, que se internan por nuestros puertos, y otros más subidos, de 35 y 60 %, que se cobran sobre mercaderías especiales y con mira de favorecer las industrias nacionales: el derecho de 25 % es un impuesto fiscal; los de 35 y 60 % son impuestos proteccionistas.

En todo impuesto proteccionista hay siempre una parte fiscal y otra de protección: así en el impuesto de 35 %, hay 25 % de derecho común, fiscal, y un 10 % de favor; en el de 60 %, hay 25 % fiscal y 35 % de protección.

Los impuestos proteccionistas pueden ser *restrictivos* o *prohibitivos*: son *restrictivos* cuando no impiden la entrada de las mercaderías excepcionalmente gravadas, sino que las afectan con un derecho oneroso para librar de concurrencia a las similares nacionales; *prohibitivos*, cuando impiden en absoluto la entrada de las mercaderías gravadas, por ser excesivamente onerosos; son poco frecuentes, y como ejemplos pueden citarse algunos de los que se cobran en Estados Unidos.

319. Sigue y seguirá siendo por muchos años materia de inacabables discusiones la cuestión del libre cambio y el proteccionismo, y no tenemos la pretensión de dilucidarla aquí, no tenemos espacio para ello ni es materia propia de un Tratado elemental de Hacienda Pública: la cuestión pertenece a la Económica, y suponemos que ya los lectores tienen alguna preparación sobre esta materia. Sin embargo, daremos algunas ideas generales, como base para juzgar de los impuestos de aduana.

Las principales razones que se alegan en apoyo de los impuestos protectores son:

1.ª Que la gran riqueza de un país es el trabajo, y en consecuencia el Estado debe estimularlo en todas sus formas; esto es, proteger todas las industrias nacionales, que son el trabajo nacional, para librarlas del daño de la concurrencia extranjera.—A esto se responde que el trabajo es solamente *uno* de los factores de la riqueza; que el otro es el capital, sin el cual no hay industrias, y que el Estado no puede crear; y todavía para que el capital y el trabajo unidos den sus mejores resultados, necesitan del estímulo de la concurrencia, que obliga a producir mejor y a más bajo precio.

2.ª Que todo país debe bastarse a sí mismo, particularmente en lo que se refiere a los artículos más importantes y de consumo universal, a fin de ponerse a cubierto contra los peligros de una guerra, con la cual se quedaría sin proveerse si trae del extranjero esos artículos.—Contra esto se debe responder que el ideal de todo país, grande o pequeño, es proveerse según la ley de la economía de las fuerzas, obteniendo el mayor provecho posible con el menor esfuerzo posible, pues así economiza y forma capitales; haciéndose fuerte con el ahorro, puede comprar donde quiera y en las mejores condiciones de calidad y precio, aun en tiempo de guerra. Además, si la naturaleza no ayuda, aunque quisiera no podría bastarse a sí mismo sino en aquellos artículos para los cuales la naturaleza lo haya dotado: aunque se gravara en Chile con impuestos de 1,000 % la internación extranjera, no lograríamos producir ni siquiera un solo grano de café en toda la extensa zona desde Coquimbo hasta el Cabo de Hornos.

3.ª Que es necesario ayudar a las industrias nuevas hasta que adquieran vida y fuerza propias y puedan renunciar a la protección.—De hecho, no se conoce el caso de una industria que haya renunciado a la protección; por el contrario, los intereses creados obligan a mantener y aún a reagravar esos fa-

vores. Y en justicia, tal principio es falso, porque los negocios particulares deben ser de la responsabilidad de los que los emprenden, que tendrán ganancia o pérdidas según hayan estudiado o no el negocio y según lo dirijan bien o mal; y en ningún caso es aceptable que se reserven las ganancias para el empresario y las pérdidas para la colectividad.

El proteccionismo parte de un concepto errado del comercio y de la función de la moneda, menoscaba el derecho de propiedad, desecha los beneficios de la división del trabajo y lesiona el principio de la justicia, pues sacrifica el bien general en favor del particular, y destruye la responsabilidad como que no recibe el favorecido el fruto de su trabajo sino el de las privaciones de todos los demás hombres.

Con los impuestos proteccionistas, se sacrifican todos los consumidores en favor de los productores, porque aquéllos pagan mucho más caros los artículos gravados, y éstos recogen esa sobre-ganancia, absolutamente inmerecida e injusta.

Favorecen, además, a los industriales que se dedican a la producción de artículos groseros u ordinarios, con detrimento de los que se dedican a los de mejor calidad; y esto proviene de la falta de concurrencia, y de la conveniencia de forzar la producción para gozar en mayor escala de los favores fiscales.

Con esto queda indicado un tercer daño, la sobre-producción, que no corresponde a las necesidades nacionales y que, por su inferior calidad, no encuentra colocación en los mercados exteriores; de ahí nace un nuevo mal, la protección por medio de primas de exportación, que es otra carga para los contribuyentes en favor de unos cuantos industriales y frecuentemente en favor de los consumidores extranjeros.

A todo esto se debe agregar que, mientras unas industrias, por las influencias de los industriales, obtienen el favor fiscal, otras tienen que vivir de sus propios medios, y así el Estado es una empresa que quita a unos arbitrariamente para dar a otros y viene a ser, como decía Bastiat, «la gran ficción a

través de la cual cada uno se esfuerza por vivir a expensas de los demás».

320. Como en algunos países continentales de Europa el proteccionismo ha llegado a extremos de perjudicar a las mismas industrias que se trataba de proteger, se han puesto en práctica diversos sistemas, que son como compensaciones del proteccionismo aduanero. Los principales son la rebaja de ciertos impuestos interiores; las convenciones internacionales sobre tarifas aduaneras, de que hablaremos más adelante, y el *drawback*, *la admisión temporal* y las *zonas aduaneras francas*.

El *drawback* es la devolución, al salir un artículo manufacturado, de los impuestos cobrados por la internación de las materias primas con que se elabora. En el momento de la exportación de una mercadería, se aprecia la cantidad de materias primas que se han usado en fabricarla, y se devuelven entonces al comerciante o exportador los derechos que se cobraron a la entrada de dichas materias. Este sistema, además de ser muy artificial y de duplicar el personal y el trabajo en las aduanas, es difícil de aplicar, porque difícilmente puede apreciarse la cantidad de cada materia primera de cada artículo y se torna en perjuicio para el Fisco, y porque el fabricante pierde los intereses de los derechos que paga, desde el día del pago hasta la devolución. Por estos graves defectos, el *drawback* viene siendo abandonado en Europa.

Se le substituye por la *admisión temporal*, que consiste en permitir la libre entrada de ciertas materias primas con la condición de que en plazo determinado se exporte una cantidad correspondiente de artículos fabricados. Con este sistema, el comerciante no adelanta el pago de los derechos y no pierde los intereses, pero se han suscitado muchas agitaciones al rededor de estos dos puntos: los artículos que se exporten ¿deben ser exactamente de la misma materia admitida temporalmente o de otra igual pero que no es la idéntica?

¿debe exportar el mismo comerciante que internó las materias o puede ceder a otro su derecho? El gobierno francés ha exigido la identidad de materia y de persona, lo que es un absurdo.

Las *zonas aduaneras francas* son derivaciones de los antiguos *puertos francos*, en los cuales el comercio internacional era absolutamente libre, como era Hamburgo en Alemania y como Punta Arenas en Chile. Pero en Europa estos puertos francos adolecían de inconvenientes prácticos y entonces se crearon los *depósitos francos* (*entrepôts*) para la admisión temporal; en Alemania el gobierno fué más allá aún, pues transformó el puerto libre de Hamburgo en zona aduanera libre: ésta forma un espacio amplio, una gran zona, perfectamente circunscrita y guardada por los agentes del Fisco; las mercaderías entran allí libremente, se transforman, se expenden y se reexportan, como en un país de absoluto libre cambio; pero no pueden ser consumidas dentro de la zona, y para pasar de esta zona a la nación tienen que pagar los derechos que ésta tenga establecidos.

321. Los impuestos de aduana, sean fiscales, sean protectores, se cobran según dos sistemas: el de los derechos *ad valorem*, y el de los *específicos*.

El impuesto *ad valorem* se cobra sobre el precio de la mercadería que se interna, estimado según una tarifa de precios, y a falta de explicación o anotación en esta tarifa, por las facturas y catálogos de precios en el mercado universal. Este sistema tiene la ventaja de que el impuesto es más proporcional y por consiguiente más justo; pero en cambio exige tarifas muy detalladas, mucha preparación en el personal de la Aduana y operación más larga en el despacho de la mercadería.

El impuesto *específico* se cobra por unidades, esto es, tanta cantidad de dinero por cada kilógramo de tabaco, por cada camisa o por cada botella de vino. El despacho es muy fácil

y rápido y no requiere tanta preparación en el personal; pero no es proporcional, pues se hace pagar el mismo impuesto a diversas calidades de un mismo artículo y pagan igual carga la clase ordinaria y la fina. Para remediar este defecto, no habría otro recurso que multiplicar las clasificaciones, pero entonces se caería en el defecto del impuesto *ad valorem*.

Lo mejor es combinar los dos sistemas: aplicar el de avalúo a las mercaderías en que hay muchas diferencias de clases y de valor, y el específico a aquéllas en que las calidades sean más uniformes.

En muchos países europeos y en Estados Unidos se aplica el derecho específico; pero generalmente el paso del otro sistema a éste no se ha hecho con otro fin que el de aprovechar una ocasión para recargar ciertos derechos y dar más protección allí donde había un derecho semi-liberal o de protección moderada.

322. No es posible comparar los productos de las aduanas de un país con los de otros, sino muy en general, porque en un país se gravan unos artículos y en otros países otros muy diversos.

En general la productividad de este ramo depende de cinco causas, que enumera y explica detalladamente Leroy Beaulieu (1) y que damos en seguida en resumen:

1.ª La primera causa es la serie de los artículos que se gravan: mientras más numerosos son éstos, mayor es el producto. Pero de aquí no se puede inferir que sea lícito al Estado gravar todos los artículos de importación, para obtener el máximo de entradas: sobre esto y sobre el punto siguiente consignaremos después las reglas indicadas por Z. Rodríguez.

2.ª La segunda es la cuantía de los derechos sobre los objetos de consumo que no tengan similares en el país. Sobre estas materias a mayor cuota corresponderá mayor entrada, pero siempre que la cuota se contenga dentro de los límites de la

(1) Science des Finances.

moderación, porque el derecho muy subido excita de un lado el fraude, el contrabando, y de otro la substitución, pues es bien conocida la ley de que los consumos son limitados por los precios.

3.ª El clima y la situación geográfica del país. En Chile son fácilmente gravables los artículos de los climas tropicales, y en Europa los llamados productos coloniales, porque en Chile no se producen aquéllos ni los coloniales en Europa; pero si se produjeran, sería de necesidad la rebaja de las tarifas.

4.ª Las costumbres y los gustos de los habitantes. En Francia se consume mucho vino y en Inglaterra mucho té, pero en Francia el vino es producto nacional y abundante, mientras que en Inglaterra es exótico el té y exótico el azúcar, necesario para esa bebida; en consecuencia, en el primer país sería inútil gravar la internación de vinos, porque no la hay, y se le grava con los impuestos interiores de consumo; y en el segundo es fácil gravar el té, y da no poca renta al Estado (£5.941,357 en el ejercicio que espiró el 31 de Mayo de 1911).

5.ª Los reglamentos administrativos, que en algunos países transportan a la aduana percepciones operadas en otros países por otro modo y por otra administración. Así el tabaco, que produce mucho en Gran Bretaña y en otros países, en Francia da poco, y ello se debe a que en este país el tabaco es objeto de un monopolio fiscal, absolutamente separado de la administración aduanera.

323. ¿Qué artículos son los que conviene gravar y cuál debe ser la cuota del impuesto? Es imposible responder directamente a esta pregunta, pues, como queda indicado en el artículo precedente, aun dentro de un legítimo criterio netamente fiscal, el determinar los artículos que se pueden gravar y la cuota del impuesto dependen de la situación geográfica, del clima, de las costumbres y gustos de los habitantes, y del consumo, calidad y utilidad de las mercaderías.

Preferimos citar aquí las reglas que consigna Z. Rodríguez acerca de los impuestos de las aduanas y que componen un

buen programa para tales impuestos y son de aplicación universal:

1.ª *Que los más altos derechos se reserven para los artículos de lujo*, porque así pagan más los que más poseen.—Por nuestra parte debemos recordar lo que hemos dicho antes, hablando del lujo: que tales artículos son difíciles de precisar, pues lo que es lujo para unos no lo es para otros; y que los impuestos sobre el lujo suelen refluír sobre la gente pobre, por los desquites y compensaciones que siempre buscan las personas gravadas con tales impuestos.

2.ª *Que se asimilen para los efectos de la tasación* (o imposición) *con los artículos de lujo, las bebidas alcohólicas y los excitantes, cuyo consumo ofrezca inconvenientes higiénicos y morales*, como los aguardientes, los licores, el opio, etc.; o *correspondan a necesidades habituales más bien que reales*, como el té, el café, los cigarros, etc.

3.ª *Deben gravarse con un derecho común y moderado los artículos de consumo útil y general.*

4.ª *Deben eximirse de todo derecho los artículos de uso exclusivo de los gañanes y menesterosos.*

5.ª *Deben fijarse derechos muy bajos a las joyas, alhajas y otros artículos que sean de gran valor y de pequeño volumen*, para no estimular el fraude.

6.ª *Conviene reducir en lo posible el número de los artículos gravados*, para la comodidad del comercio y simplificación de las tarifas. Si un artículo durante un quinquenio, por ejemplo, no ha producido más de 500 pesos, más vale suprimirlo de la tarifa y declararlo libre. Este sistema se practica en Inglaterra; pues la recaudación de los derechos cuesta más de los quinientos pesos.

7.ª *Deben eximirse de todo derecho de entrada las materias primas, y aun las que llegan con una primera elaboración pero no se destinan inmediatamente al consumo sino que son elementos para las industrias nacionales.* La razón de esta regla es que el impuesto de aduana no es un peaje, sino un im-

puesto sobre los consumos; y que el liberar esas materias es la mejor protección que se puede dar a las industrias sin perjuicio para nadie.

324. Sin entrar a comparar la productividad de los impuestos de aduana sino muy en general y como dato ilustrativo, anotamos en seguida sus rendimientos en los últimos años en diversos países:

En Austria, los presupuestos de 1910 señalaban un producto de 155.378,000 coronas.

En Bélgica los de 1911 señalaban 55.727,650 francos.

En España los del mismo año 157.600,000 pesetas.

En Estados Unidos de N. América la cuenta del ejercicio de 1910-11 anotó 333.683,441 dólares.

En Francia los presupuestos de 1911 calculaban un rendimiento de 501.301,000 francos.

En Gran Bretaña la cuenta del ejercicio de 1910-11 consignó un producto de £ 35.029.113.

En Holanda los presupuestos de 1912 lo estimaban en 13.824,750 florines.

En Italia la cuenta de 1910 sumó 322.700,000 liras.

Y en Rusia los presupuestos de 1911 prometían 289.310,000 rublos.

325. Los datos precedentes, repetimos, no sirven para comparar el régimen de una nación con el de las otras ni la productividad del impuesto. Todas esas cantidades indican productos brutos, pero de ellas hay que deducir muchas sumas: las de los *drawbacks*, de que acabamos de hablar, las de las restituciones, que se usan en algunos países, para garantir al Estado contra fraudes en caso de comercio de tránsito y en otros, las de las primas de exportación, y los gastos de recaudación del impuesto, que son muy crecidos.

Entre Francia e Inglaterra, por ejemplo, hay diferencias esenciales: mientras en la primera la suma anotada comprende los *drawbacks*, las restituciones y las primas, y el resto

se descompone en una porción de impuestos fiscales y otra de impuestos protectores, en la segunda la suma indica un producto más líquido, porque no hay tales deducciones que hacer y no contiene impuestos proteccionistas. Aun dentro de un mismo país, no se puede comparar un tiempo con otro, como ocurre en Francia, porque hay muchos cambios de régimen y por tanto mucha diferencia en los resultados estadísticos.

En cuanto a los gastos de recaudación, no tenemos datos abundantes: sólo podemos indicar que en Inglaterra se han estimado por muchos años entre 2.40 y 3 %; y que en Francia se calculan en 6 a 7 %, pero ha habido ocasiones en que han llegado hasta el 22 %, lo cual es una proporción enorme y una carga brutal sobre los contribuyentes, que pagaban cinco partes para que el Estado no alcanzara a aprovechar cuatro.

326. Los impuestos de aduana se aplican según una *tarifa*, que es una lista de las mercaderías con la anotación de su avalúo y del derecho a que se somete su internación. La tarifa, en cuanto a los derechos, sólo puede ser determinada por una ley, y en cuanto al avalúo por comisión de personas idóneas designadas y autorizadas especialmente por el Ejecutivo.

Las tarifas se clasifican en *generales*, *convencionales* y *diferenciales*. Se llaman *generales* o autónomas aquéllas que se aplican sobre todas las mercaderías que entran por los puertos del país y a todos los países con los cuales no haya tratados de comercio; *convencionales*, las que se aplican a determinadas mercaderías procedentes de países con que se hayan ajustado tratados de ese género; y *diferenciales* las que aplica un país como represalias a los países que imponen subidos derechos a las procedencias de aquél. La tarifa general se determina sin consideración a procedencia alguna y sólo por el criterio fiscal o proteccionista con que procede el gobierno; la convencional, como fruto de un tratado o convención

internacional, concede siempre una rebaja de derechos a las mercaderías procedentes del país contratante, y a veces la liberación para determinados artículos; y la diferencial, por el contrario, impone un recargo de derechos, sobre los consignados con la general, para las mercaderías procedentes del país contra el cual se quieren ejercer represalias: se vió este caso en la ruptura del convenio aduanero de Francia e Italia, y en que ambas iniciaron una guerra de tarifas (2).

En las tarifas convencionales suele ponerse la cláusula de que cada país concede al otro la condición de «la nación más favorecida»: con ello, cada país contratante se compromete a conceder al otro todas las rebajas de derechos que conceda a otras naciones y asegura el derecho de exigir otro tanto para sí. Sin embargo, en los tratados que suelen ajustar los Estados Unidos exigen siempre la reciprocidad para aplicar al país con que contratan los favores que hayan otorgado u otorgan a otros contratantes

En Francia y en algunos otros países hay una *tarifa máxima* y una *mínima*: la primera es la del derecho común y se aplica a las naciones con las cuales no hay tratados de comercio; la segunda es para los casos en que hay tratado. Este sistema parece lógico y regular y no da lugar a discusiones internacionales, pero carece de elasticidad para aprovechar todas las situaciones favorables.

Los tratados de comercio, pues, son un medio, o pueden serlo, de llegar al libre cambio, si se logran extender a muchos países. En Europa se ha propuesto la unión aduanera de Francia, Bélgica, Holanda, Suiza, Italia, España y Portugal; todos los estados que componen el Imperio Alemán forman, desde hace tiempo, una unión aduanera perfecta, pues no se cobran derechos entre sí; los Estados Unidos son asímismo

(2) Por lo que se refiere a las represalias, recomendamos a los lectores un pequeño e ingeniosísimo cuento de Bastiat, titulado «Stulta y Púera», que se encuentra en sus obras completas. Hallarán datos interesantes sobre el proteccionismo en un libro reciente titulado «Le Bilan du Protectionisme Français», de G. Schelle, Alcan, 1912.

una gran unión aduanera basada sobre la más absoluta libertad de cambio y que explica los grandes progresos económicos e industriales de ese país; y en Sud América se ha indicado una unión del mismo género entre Chile, la Argentina, el Perú, Bolivia y el Ecuador, que sería factor de gran progreso para todos. Desgraciadamente, el espíritu mercantilista que suele dominar en los gobiernos así europeos como americanos recorta en la celebración de los tratados de comercio todas las concesiones posibles, con verdadero horror hacia la libertad comercial, y por esta causa los tratados no producen todo el bien que de ellos se podría esperar.

327. Demos ahora algunas breves noticias acerca del régimen aduanero de algunos países de Europa y de Estados Unidos.

Inglaterra es país libre cambista; los impuestos que cobra en la Aduana son meramente fiscales y gravan solamente unos pocos artículos (tabaco, azúcar, espirituosos, té, vinos, uva, pasas de Corinto, café, chicórea, cacao y frutas); los derechos son moderados y el gran rendimiento se debe a la gran importación de esas mercaderías.

Fué proteccionista hasta 1846, pero gracias a la tenaz propaganda y a la incansable labor de un hombre admirable, Ricardo Cobden, secundado por Bright y por la Liga de Manchester (*anti-corn law league*), y gracias a un gran Ministro, Roberto Peel, que llegó a convencerse de los beneficios de la libertad, en aquel año quedaron abolidos todos los impuestos proteccionistas y entró la nación al libre cambio. Las estadísticas han acusado incesantemente una diminución considerable en el costo de la vida y un aumento en el bienestar.

La Alemania, como hemos dicho, es una gran unión aduanera en la cual hay veintidós naciones que gozan de completa libertad comercial entre sí, y a ello debe su gran desarrollo industrial y su gran progreso económico. Pero en sus rela-

ciones comerciales con el resto del mundo, es francamente proteccionista, y entró en esta vía en 1879; algunas leyes posteriores han agravado el proteccionismo. En el interior hay siempre viva lucha entre el elemento agrario y el manufacturero.

En igual situación se encuentran los diversos países que forman el imperio Austro-húngaro: unión aduanera y libertad entre ellos y proteccionismo en el comercio exterior. Ha sido alternativamente liberal y proteccionista; hoy domina esta última tendencia, pero el imperio acepta tratados de comercio, como medio de alivianar las cargas de la protección.

La Rusia es proteccionista, pues quiere hacerse industrial; su comercio es relativamente pobre y sus capitales no muy abundantes.

Después de varias alternativas, Francia tuvo un período de libertad comercial, de 1861 a 1880, pero en ese último año entró resueltamente al proteccionismo, y éste se ha venido agravando más y más; y aunque últimamente se ha visto cierta tendencia a mejorar de régimen, no se traduce en reformas prácticas. Su mismo sistema de tarifa máxima y mínima es un obstáculo grave para los cambios en sentido liberal.

Cuando se unificaba, Italia manifestó eficaces tendencias hacia la libertad comercial, y hasta celebró con Francia en 1863 un tratado de comercio francamente liberal. Pero desde 1870 comenzó a notarse un cambio de orientación y en 1878 y 1885 se dictaron sucesivas tarifas proteccionistas; esta tendencia se agravó aun más en 1887 y desde entonces figura como una de las naciones más proteccionistas de Europa.

Los Estados Unidos de N. América fueron liberales desde su origen, pero en 1871 y en 1874, bajo la presión de los intereses de adentro, se desviaron hacia el proteccionismo, que ha venido agravándose hasta llegar a extremos increíbles: la ley MacKinley de 1883 fué la fórmula más extrecha de proteccionismo, y desde entonces toda tentativa de reforma agrava aún más el mal. Los *trusts* han caído sobre esa nación como un

castigo de su política de reclusión comercial; y hoy se oye general clamoreo contra la dureza de la vida, pero no se ve término probable al mal. Mas allí el proteccionismo no ha hecho tantos daños como en Italia, Francia o España porque, como hemos dicho, los Estados Unidos forman una gran unión aduanera de setenta pueblos que comercian entre sí libérrimamente.

CAPITULO XXXIX.

LOS IMPUESTOS SOBRE LOS CONSUMOS INTERIORES.

328 Definición de estos impuestos, su origen.—329. Sus ventajas e inconvenientes.—330. El impuesto sobre todas las mercaderías.—331. Sistemas de recaudación.—332. Los impuestos más usados en Europa.—333. El tabaco.—334 El azúcar, el té y el café.—335. Las bebidas.—336. La incidencia; son impuestos fácilmente odiosos.

328. En el vocabulario oficial se designan con el nombre de *impuestos sobre los consumos* los que gravan ciertos artículos de consumo en el interior del país, en contraposición con los que gravan los que proceden del extranjero. El nombre es defectuoso, pues no siempre gravan los consumos, sino frecuentemente la fabricación o la venta. Algunos hacendistas los llaman «impuestos sobre los consumos interiores», designación no menos defectuosa, pero que seguimos para no apartarnos mucho del lenguaje corriente: el verdadero nombre debe ser «impuesto sobre las mercaderías de producción interior».

Este impuesto es muy antiguo; se le encontraba ya en el siglo XVII (1643) en Inglaterra, y en Francia se cobraba sobre la sal en tiempos de Felipe el Hermoso.

Su nacimiento se explica por las necesidades siempre urgentes del tesoro real; escasos de dinero los monarcas, era natural que recurrieran a gravar las mercaderías de consumo general y necesario, ya que así obtenían una suma considerable de dinero. Con el progreso de los regímenes de gobierno y de las ideas financieras, el impuesto se ha modificado en el transcurso de los siglos, y hoy generalmente se prefiere gravar

los artículos de gran consumo y no extrictamente necesarios, como un medio de asegurar un ingreso de considerable importancia fiscal.

329. Los impuestos sobre los consumos interiores tienen todos los caracteres de los impuestos indirectos, que hemos señalado ya. Sus ventajas son visibles: producen rentas considerables al tesoro y su producto va aumentando juntamente con la población y con el bienestar de ésta. Pero también adolecen de graves defectos: si bien en general son proporcionales al bienestar del país, pues a mayor holgura corresponde mayor consumo, en particular afectan más a las clases pobres que a las ricas, y muchos de ellos son perjudiciales para diversas industrias.

Entre estos dos márgenes, la buena doctrina, seguida por muchos gobiernos, aconseja limitar los impuestos, como acabamos de decirlo, a unas pocas mercaderías de consumo muy general pero no necesario y fijar un derecho módico, pues de este modo se asegura la mayor productividad posible. Así en un país en que se consuma mucha sal y mucho té, se debe gravar éste y dejar libre a aquélla, porque la sal es de consumo necesario y de gran aplicación en otras industrias, mientras que el té no es de consumo necesario ni tiene aplicaciones industriales.

¿Qué artículos son los que deben gravarse de preferencia? No es posible responder en absoluto, pues ello depende de las condiciones de cada país. Así en Inglaterra y en los demás países del norte de Europa un impuesto sobre el vino es de escasa productividad porque no hay viñedos y no se consume otro vino que el importado; en cambio son muy productivos los impuestos sobre las bebidas alcohólicas, que se consumen allí en gran cantidad por razón de clima y de menor sobriedad; entre tanto en Francia el impuesto sobre los vinos es de un rendimiento enorme, por los grandes y numerosos viñedos de ese país y por el gran consumo de vino que allí se hace. Es,

pues, ésta una materia que queda al arbitrio de cada gobierno, después de estudiar atentamente las condiciones de su país.

En general, en Europa, los artículos preferidos son la sal, el azúcar, las bebidas, el tabaco, el té, el café y otros pocos.

330. No siempre ha sido éste el criterio fiscal. En España se cobraron por mucho tiempo dos impuestos que se hicieron famosos: la *alcabala*, que gravaba todas las ventas mobiliarias y las mercaderías en venta; y la *bolla*, que entraba al interior de las fábricas y gravaba todos los productos fabricados. Con ambos se obtenía una especie de gravamen universal, y es indudable que contribuyeron en mucha parte a la ruina de las industrias fabriles de España.

En Estados Unidos se hizo algo análogo durante la guerra de secesión, pero el gravamen universal fué abolido al cabo de pocos años.

Es indiscutible que no deben gravarse todos los artículos, por la razón ya anotada, y aun hay artículos que no deben gravarse jamás por los efectos que el impuesto puede producir. A mediados del siglo pasado se cobraba en Inglaterra un impuesto sobre el papel y otro sobre el jabón, impuestos absurdos, pues el uno estorbaba industrias importantísimas y el otro venía a ser un castigo del aseo y la limpieza. En Italia se cobra actualmente un derecho sobre todas las fábricas, lo que seguramente debe ser una carga molesta para diversas industrias.

331. Para el cobro de estos impuestos hay dos sistemas: el uno consiste en dejar la fabricación y la venta en manos de los particulares como industrias y gravar los productos, y el otro consiste en el monopolio fiscal de los artículos que se quiere gravar, sea en la fabricación, sea en la venta. De los monopolios trataremos en el capítulo siguiente.

En la aplicación del primer sistema de impuestos, éstos pueden cobrarse en el momento de la fabricación, en el de la venta o en el del consumo. Pero estos modos no son indife-

rentes, pues la adopción del uno o del otro depende de las condiciones del país y de la industria que se quiere gravar.

El impuesto sobre la fabricación es posible en aquellos países donde la industria está muy concentrada, porque así se necesita menor número de empleados y porque hay poco contacto entre los agentes del fisco y los consumidores. Con respecto a los fósforos, por ejemplo, es fácil cobrar el impuesto a las fábricas, pues éstas no son muchas en un país; otro tanto ocurre con la sal, que sólo se extrae de ciertas lagunas marítimas o de minas, y ni éstas ni aquéllas son muy numerosas; pero tratándose del impuesto sobre los vinos, el cobro en la fabricación es difícil en un país como Francia, donde son tan numerosos los viñedos, y requeriría un personal numerosísimo y mucho dispendio.

Aplicado sobre la venta o circulación, la recaudación del impuesto necesita mucho personal y mucha vigilancia, pero no faltan medios de asegurarla: los más usados son el cobro en el momento del transporte de las mercaderías gravadas, al entrar en una ciudad de cierta importancia y fácil de cerrar por medio de barreras; o en el momento del expendio dentro de las ciudades, para lo cual se vigila periódicamente el movimiento de cada bodega y se cobra el impuesto sobre la diferencia entre la cantidad de la mercadería que entró en ella y la cantidad que queda.

El impuesto sobre el consumo se cobra por medio de las licencias o patentes de que deben proveerse los almacenes, bodegas u otros establecimientos análogos, o por medio del derecho de timbre, como se hace con el tabaco.

Todo esto hace ver que no es posible gravar todas ni siquiera muchas mercaderías, sino unas pocas entre las de mayor consumo, pues del número excesivo resultan enormes complicaciones y procedimientos odiosos para los consumidores, además del fraude que se hace en grande escala.

332. Damos en seguida algunas noticias acerca de los impuestos de consumo más usados en Europa.

Uno de los artículos más antiguamente gravados es la sal y es, cabalmente, uno de los que menos conviene que se graven. La usan todos los habitantes, ricos y pobres, y en consecuencia éstos resultan más cargados que aquéllos; es necesaria para el organismo, que se resiente cuando se usa en menos de la proporción conveniente; no tiene substituyentes; y es materia de muchas industrias—es especialmente útil en la crianza de ganado—que resultan, por tanto, perjudicadas con el impuesto. Debiera ser, en consecuencia, libre su consumo, y en muchos países se ha abolido el impuesto que la gravaba.

En Francia, después de siglos de impuestos abusivos y odiosos, se redujo la carga a 10 céntimos de franco por kilogramo, y hoy produce al erario una renta de 9.831,000 francos (presupuestos de 1913). Se le cobra como impuesto de fabricación.

En Inglaterra el impuesto data de siglos, pero fué suprimido en 1825 y el consumo aumentó enormemente. Ha sido abolido también en Bélgica, Rusia, Alemania y Portugal.

En Italia la sal constituye un monopolio del Estado, el consumo es escaso por causa del elevado precio, pero el erario obtiene una gran renta, 85.500,000 liras, según la cuenta de 1910; el pueblo mira con odio este monopolio, pues tiene a la vista las salinas como un don gratuíto de la naturaleza y sin embargo no puede aprovecharlas.

En España hay también monopolio y produce juntamente con otros impuestos análogos 58.000,000 de pesetas (presupuestos de 1911).

En igual forma se le explota también en Austria-Hungría y produce, según los presupuestos de 1910, unos 48.000,000 de coronas. El precio de venta es reducido, pero es muy alto en Italia, por lo cual es allí muy odioso y se viene pidiendo desde hace tiempo la supresión.

Estos tres son los únicos países que tienen monopolio de la sal.

Por su gran rendimiento, se explica que no haya sido abolido este impuesto: no es fácil renunciar a un arbitrio que rinde cerca de 48 millones de coronas en Austria, 58 millones de pesetas en España y más de 85 de liras en Italia, a pesar del daño que hace a las poblaciones pobres y a la agricultura.

333. El tabaco es el artículo que más justifica un impuesto, y aun un impuesto elevado: es de gran consumo, no es absolutamente necesario y hasta se le reputa nocivo a la salud, los fumadores contribuyen al desaseo de las calles; el impuesto tiene mucho de voluntario, pues el consumidor puede abstenerse de fumar si el impuesto lo grava mucho; es fácil cobrarlo, sea en las aduanas, sea en las cigarrerías o almacenes de expendio por medio de una patente o de un derecho de timbre, especialmente en los países en que no se cultiva el tabaco. Todas estas circunstancias hacen muy recomendable el impuesto y hasta explican que algunos países lo hayan constituído en monopolio.

Austria, Francia, España e Italia usan el régimen del monopolio, que les produce grandes rentas: 272 millones de coronas en la primera (1910), 566.7 millones de francos en la segunda, juntamente con el monopolio de los fósforos y de la pólvora (1911), 160 millones de pesetas en la tercera (1911) y 302 millones de liras en la última (1910). El monopolio francés es gigantesco, el mayor del mundo.

En Gran Bretaña está prohibido en absoluto el cultivo en el interior y se cobra el impuesto por internación en las aduanas: en la cuenta de 1911 figuró con £ 18.838,495.

En Alemania se cobra un impuesto de internación y otro de fabricación, que no rinden en conjunto 100 millones de francos: Bismarck tentó varias veces el monopolio pero no lo consiguió.

En Holanda se cobra un impuesto de importación; en Rusia de internación y de consumo y este último rinde unos 65 millones de rublos (1910); en Estados Unidos se cobra en las

aduanas y en el interior y por el último obtiene el Estado más de 58 millones de dólares (1910); en Bélgica, el sistema es análogo y el impuesto interior produce 2.600,000 francos (1911).

Los países que consumen mayor cantidad de tabaco son Bélgica, Holanda y Alemania, y después siguen, algo lejos, Austria, Noruega, Dinamarca, Francia, Hungría y en último término Italia y España. Por este orden se ve que no guarda relación el consumo con la productividad del impuesto; el enorme rendimiento del monopolio francés se debe al subido precio de venta del tabaco, y en Inglaterra a los subidos derechos de las aduanas.

334. Son también materia de impuesto el azúcar, el té y el café, pero no se justifica igualmente la imposición para estos tres artículos.

El azúcar es mercadería de uso muy extendido y por esto se presta para la imposición, pero es también materia prima para numerosísimas industrias, que encuentran un serio obstáculo en el referido gravamen: conviene, por consiguiente, que el impuesto sea moderado.

El té y el café son especies de consumo no necesario y bastante extendido, de modo que son propicias para la imposición; además son productos exóticos, limitados a unos pocos países y es, pues, fácil gravar la internación por medio de las aduanas, como se hace en las naciones europeas.

En Francia, en Alemania y en otros países el impuesto sobre el azúcar ha sido un grave problema, que ha dado no pocas preocupaciones a los hacendistas y a los ministros de este ramo: esos países son productores de azúcar de betarraga y esto ha complicado la cuestión porque entran en juego de un lado el impuesto de internación y el natural anhelo de obtener una renta fiscal, y del otro el deseo de proteger las fábricas nacionales por medio de una prima de exportación, a lo cual se agrega que las fábricas nacionales consumen mu-

cho azúcar exótico para refinarlo y reexportarlo. El convenio de Bruselas, en que todas las naciones europeas productoras de azúcar acordaron suprimir las primas de exportación, simplificó en parte el problema.

En Austria-Hungría el impuesto interior sobre el azúcar produjo 136.5 millones de coronas en 1910; en Bélgica, 13 millones 350,000 francos (1911), en España 40.000,000 de pesetas (1911), en Francia la aduana y el impuesto interior 164 millones 547,900 (1911), en Rusia 123.120,000 rublos (1911).

Gran Bretaña, Holanda, Italia cobran sólo un impuesto de importación.

El té y el café pagan también impuesto en las aduanas: el primero produjo en 1911 en Gran Bretaña £ 5.941,373 y el segundo 184,714, pues el pueblo inglés hace un enorme consumo del té.

335. En muchos países el más productivo de estos impuestos es el que grava las bebidas. Se clasifican como tales el alcohol y licores de mucha base alcohólica, el vino, la cerveza y otras análogas a éstas, como la sidra y el hidromel. El régimen varía mucho de un país a otro.

Este impuesto se justifica ampliamente: desde el punto de vista financiero, porque el gran consumo de las bebidas asegura al tesoro una renta muy considerable; desde el económico, porque tales bebidas no son de consumo necesario y no se lastima a la población con la restricción que puede originarse del impuesto; y desde el de la moral, porque no puede negarse el Estado a concurrir con el impuesto a poner una traba al alcoholismo, gravando más o menos pesadamente la fabricación o el consumo de las bebidas alcohólicas.

Estudiaremos este impuesto clasificando en tres grupos las diversas bebidas: 1.º las alcohólicas, o sea los aguardientes, espíritus y licores; 2.º el vino, la sidra y sus similares; 3.º la cerveza.

§ 1.º Es justo, como hemos dicho, gravar con fuertes derechos el consumo de las bebidas alcohólicas, pero también se ha de tener presente que el alcohol tiene muchas aplicaciones industriales, distintas de la bebida, y que los altos derechos estorbarían tales industrias. Así el alcohol es excelente material para el alumbrado, pero un impuesto muy subido impide esta utilísima aplicación. De ahí que en la generalidad de los países europeos se reserven los fuertes impuestos para los alcoholes potables y que se eximan de derecho los industriales, o a lo menos que se les grave con impuestos más livianos.

Hay dos sistemas de imposición. El uno es el de la vigilancia de las destilerías o fábricas por medio de empleados y mecanismos especiales, y allí se grava el alcohol y sus derivados con un impuesto de tanto por litro; a esto se agrega un impuesto de licencia o patente sobre los establecimientos que expenden bebidas alcohólicas. Este sistema es fácil de aplicar en los países de concentración de esta industria; pero es difícil y da ocasión a muchísimos fraudes donde la industria de la destilería no está concentrada, pues es casi imposible vigilar las destilerías particulares o pequeñas. Por esto suele usarse el cobro de un impuesto sobre la base de los alambiques, como medio de alcanzar a las pequeñas destilerías.

El deseo de evitar los fraudes y también el de asegurar el mayor provecho posible ha llevado a algunos gobiernos a establecer el monopolio del alcohol, que es el sistema adoptado en Suiza, en Holanda y en Rusia (en una parte del territorio solamente). En los demás se usa el otro sistema (impuesto de fabricación y de consumo), al cual se añaden los impuestos de aduana.

En Holanda los espirituosos dan al tesoro una renta de 25 millones 500,000 florines (1912); y en Rusia forman la base principal de los presupuestos, como que en los de 1911 tenían

asignada una entrada de 747.445,000 rublos, más del 25 % de la renta total.

La productividad en los otros países se puede medir por las siguientes cifras: Austria-Hungría (1910), impuesto interior 94.000,000 de coronas; Bélgica (1911), 45.357,000 francos; España (1911), 15.000,000 de pesetas; Francia (1911), 350 millones de francos (1); Gran Bretaña (1911), impuesto de importación £ 4.837,995, interior 20.269,520; Estados Unidos (1910), 148.029,312 dólares.

§ 2.º Se justifica igualmente el impuesto sobre el vino, la sidra y otras bebidas análogas, pues, siendo tan general su consumo, puedan dar y dan rentas considerables al Estado; pero en la práctica es extremadamente difícil aplicar el impuesto de modo que lo paguen todos los productores o todos los consumidores en proporción con la producción o el consumo, respectivamente, y con la calidad de los productos gravados. En los países en que hay muchos viñedos, como en Francia y como el nuestro, es casi imposible obtener la imposición integral, y además no todos los vinos son de igual calidad, sino que hay suma variedad entre ellos, y todo esto impide la justicia en la asignación de la cuota de impuesto.

En Francia es donde más se aplica el impuesto sobre esta clase de bebidas, y por esto creemos útil dar algunos detalles sobre su aplicación, ya que los demás países tienen un sistema más o menos análogo al francés.

Se cobran allí tres impuestos: de circulación, de detalle y de entrada, pero no se cobran los tres simultáneamente sino dos de ellos a lo sumo. El derecho de circulación grava las bebidas que viajan de un lugar a otro, de modo que afecta a los consumidores que se proveen por mayor; el de detalle o venta afecta a los que se proveen por menor; y el de entrada grava todos los vinos que entran en ciudades de menos de

(1) Los datos de Francia son aproximativos, pues las estadísticas englo-ban todos los impuestos sobre la bebida; tampoco hemos podido obtener datos sobre el producto del impuesto en Italia.

10,000 habitantes; en consecuencia este último se acumula a veces con el primero y a veces con el segundo. Estas son las líneas generales del sistema, que en realidad es muy complicado.

A pesar de toda la vigilancia y de todos los rigores administrativos, no se logra gravar todos los vinos, porque el fraude es abundante. Además, como hay muchos agricultores que preparan vino para su propio consumo, la ley ha tenido que eximirlos de impuesto; y ha tenido que eximir también a los vinos que viajan dentro de un territorio municipal y desde éste a los vecinos inmediatos; y por estas causas en realidad no pagan impuesto las tres cuartas partes de la producción vinícola de Francia.

La ley comete además dos grandes injusticias: se gravan con el mismo impuesto todas las clases de vino, de manera que pagan lo mismo los más finos que los más ordinarios; y todavía, por causa del sistema, pagan mayor impuesto los consumidores pobres que los ricos.

Por todos estos graves defectos, por lo complicado del sistema y por el numeroso personal que requiere, más valdría suprimir el impuesto, pero es difícil que el Estado, recargado con los enormes gastos de la paz armada, renuncie a una fuente de entradas que le da más de 200.000,000 de francos al año.

En los demás países, la productividad del impuesto se acusa con los siguientes datos: Austria-Hungría (1910), 13.000,000 de coronas; Bélgica (1911), 4.569,000; en Italia se engloba con los demás impuestos de consumo (impuestos de fabricación y entrada, *octroi*) que en 1910 dieron 183.500,000 por los primeros y 53.630,000 por los segundos.

§ 3.º La cerveza se encuentra en las mismas condiciones del vino; forma con éste el grupo de las llamadas bebidas higiénicas, de gran consumo y que soportan fácilmente un impuesto moderado.

La aplicación es mucho más fácil, pues como la industria cervecera se concentra o a lo menos no abarca muchos establecimientos, se cobra el impuesto sobre la fabricación.

He aquí algunos datos numéricos sobre la producción del impuesto: Austria-Hungría (1910), 78.530,000 coronas; Bélgica (1911, juntamente con el vinagre), 13.425,000 francos; Gran Bretaña (1911), £ 18.027,337; Holanda (juntamente con otros impuestos de consumo, excepto el de los espirituosos, 1912), 34.430,000 florines; Rusia (1911, con otros impuestos sobre bebidas), 42.788,000 rublos; Estados Unidos, (1909, con otras bebidas fermentadas), 62.572,289 dólares.

336. Para terminar este capítulo anotemos algunas observaciones acerca de la incidencia de los impuestos interiores sobre los consumos.

En general, ellos afectan a los consumidores, sea que graviten inmediatamente sobre la fabricación, sea que graven la circulación; el impuesto se une al precio del artículo gravado y así llega a pesar en último término sobre los consumidores. De ahí el nombre de «impuestos sobre los consumos» que se les da ordinariamente.

Pero esto no es absoluto. La concurrencia ejerce su acción y muchas veces el productor debe resignarse a cargar con una porción del gravamen; y por otra parte, estos impuestos hacen subir el precio de las subsistencias y por este medio hacen subir también los salarios, y de este modo una parte del impuesto vuelve indirectamente hacia los productores. Mas siempre queda lo más pesado sobre los consumidores y así suelen hacerse odiosos.

La carga, por otra parte, no se limita a los impuestos, sino que se agrava con los gastos de recaudación y con las gabelas que las municipalidades tienen facultad de agregarles. Así en Italia, según expone Nitti (2), estas corporaciones están facultadas para agregar décimos adicionales al impuesto

(2) Obra citada.

fiscal y para gravar algunos otros artículos fuera de los contenidos en la ley, y estas cuotas adicionales llegan hasta el 40 % del impuesto primitivo; a todo ello se suman los gastos de recaudación y que son tales que alcanzan al 25 % de los impuestos, «tasa a la vez muy pesada para la población, vejatoria y molesta»: en un país pobre como Italia tales impuestos hacen aun más cara la vida e incitan a la emigración. Sólo la extrema penuria fiscal y municipal puede explicar sistemas y cargas tan abusivas.

CAPITULO XL.

LOS MONOPOLIOS. — LOS IMPUESTOS LOCALES.

337. § I. *Los monopolios*: Definición; diversas clases de monopolios.—338. Sus graves inconvenientes.—339. Ocasiones en que se explica el monopolio.—340. El arrendamiento a particulares.—341 Los monopolios más importantes de Europa.—342. Las loterías públicas.—§ II. *Los impuestos locales*.—343. Su origen.—344. Los dos principales sistemas.—345. El sistema de la restricción de las facultades locales.—346. El «derecho de entrada» en las ciudades.

§ I.—*Los monopolios*.

337. En sentido general, *monopolio* es la absorción de un ramo de la industria por un individuo o un grupo de individuos asociados en compañía. Cuando lo realizan los particulares por su sola iniciativa y por su cuenta y riesgo, nada hay que censurar en él desde el punto de vista económico: los monopolizadores recogen el premio de su talento y previsión o el castigo de su audacia. Pero cuando se hace con el amparo del gobierno, o por consecuencia de un mal sistema económico, como acontece con los llamados *trusts* o «sindicatos» en los Estados Unidos, es eminentemente censurable, pues por el ministerio de la ley los consumidores y las industrias pequeñas suelen ser las víctimas del monopolio, a causa del encarecimiento de los artículos monopolizados.

Pero no siempre son los particulares los que monopolizan un ramo de la industria, sino que son frecuentemente los gobiernos y entonces se denominan monopolios fiscales. Estos son de tres clases.

Los primeros, muy raros, son los que practican algunos gobiernos con fin meramente industrial, como lo haría un particular cualquiera, y de ellos se ven muestras en la fabricación de cerveza en los reinos de Baviera y Wurtemberg y en algunas explotaciones de ferrocarriles: son muy censurables, pues el Estado se sale de sus funciones naturales para convertirse en industrial, eliminando la competencia de las iniciativas y de los capitales particulares.

Los segundos son aquéllos en que el Gobierno no busca un lucro sino que trata de prestar un servicio público en las mejores condiciones posibles de unidad, economía, baratura y regularidad. Tales son el servicio postal, monopolizado por el Estado en todo los países civilizados, el de telégrafos y teléfonos en algunos países, el de amonedación, también universal, y otros por el estilo.

Los terceros son aquéllos en que tampoco busca el Estado un fin de lucro, sino asegurar el cobro de un impuesto y obtener en éste el mayor rendimiento posible, aunque a veces el tesoro aprovecha la ocasión para salirse de los límites de un impuesto racional y equitativo, como ocurre en Italia con el monopolio de la sal.

De la primera clase de estos monopolios hemos tratado al hablar del dominio industrial del Estado, y de la segunda al estudiar las tasas. Dedicamos una parte de este capítulo a la tercera clase, a los que podrían denominarse *monopolios de imposición.*

338. Los monopolios fiscales, aun más que los particulares, adolecen de graves inconvenientes que serían suficientes para condenarlos, si a veces la necesidad no los excusara.

Substraen de la concurrencia un ramo de las manufacturas o del comercio, y por consiguiente este ramo monopolizado padece todos los males propios de la ausencia de la competencia industrial: la fabricación se hace rutinaria, tiende a desmejorar la calidad de los productos o por lo menos a no

mejorarla, no consulta absolutamente el gusto del público, ni mucho menos sale a prevenirlo para satisfacerlo, que es la esencia del progreso; y si en sus funciones ordinarias el Estado es de por sí poco dúctil, poco plástico, rutinario y tardo, se comprende cuánto más graves serán estos defectos cuando se mete a fabricante o comerciante.

Un mal trae siempre otros consigo. Ejercido un monopolio por el Estado, éste se habitúa al régimen y procura extenderlo a nuevos ramos: es lo que se ha visto en Francia, donde después del monopolio de la fabricación de pólvora, se implantó el del tabaco, en seguida el de los fósforos y más tarde se ha pedido el del alcohol. Las tendencias socialistas aumentan este anhelo monopolista, pues el socialismo quisiera que el Estado se encargara de asumir todas las riquezas, todos los capitales y todas las formas del trabajo.

Hay todavía un tercero y gravísimo mal que cargar a la cuenta de los monopolios fiscales. El Estado ocupa en ellos un personal numeroso, sobre el cual domina el Gobierno en sus afanes electorales y del cual se sirve para ejecutar presión en los demás electores. Con los ejércitos de empleados de sus cuatro monopolios y con los de sus oficinas de venta de los artículos monopolizados, se puede calcular qué influencia ejerce el Gobierno francés en las elecciones parlamentarias y municipales.

339. Con todo, hay circunstancias en que el monopolio se explica, no como un bien, sino como el menor de los males. En los países europeos, agobiados por los enormes dispendios militares, de enorme presupuesto de gastos, en que hay que echar mano de todos los recursos para cubrir las exigencias de los presupuestos, llega a veces el caso de cobrar un nuevo impuesto; pero éste puede ser difícil de establecer y recaudar y puede originar molestias graves y muchas resistencias y fraudes, mientras que el monopolio asegura un considerable rendimiento y evita, en mucha porción a lo menos, esos males

y molestias. Es el caso del monopolio del tabaco en Francia, que da al Estado más de 300 millones de francos al año: no sería fácil cobrar el impuesto en el libre ejercicio de la industria tabacalera de modo de obtener igual rendimiento, con pocos gastos de recaudación y sin resistencias ni fraudes, ni es posible recargar alguno de los impuestos ya establecidos hasta hacerle producir un aumento equivalente a esa suma, y entre gravar el tabaco u otros artículos de consumo interior, es mil veces preferible escoger el trabaco como materia de impuesto: se adoptó, pues, el régimen de monopolio como el menos malo de todos, y el Estado ha obtenido y sigue obteniendo una gran renta.

Pero el que tales circunstancias expliquen la adopción del régimen monopolista no aminora en absoluto los inconvenientes que hemos indicado en el artículo precedente. Por lo cual, el criterio en esta materia debe ser conservar los monopolios actuales que tengan por materia un artículo de consumo general no necesario y que produzca considerables entradas, como el del tabaco; suprimir los que gravan artículos de consumo necesario, como el de la sal en Italia, muy abusivo y odioso; y cerrar enérgicamente el camino a todo nuevo monopolio, a menos que lo exija la extrema penuria del erario y de que cumpla con las condiciones del que tiene por materia el tabaco.

340. Si circunstancias excepcionales, si la necesidad pueden explicar en ciertas ocasiones la implantación de un monopolio fiscal, no hay razones que puedan justificar el arrendamiento o cesión, en cualquier forma, del monopolio a una empresa particular.

Es verdad que con el arrendamiento el Estado se libra de preocupaciones y obtiene una renta líquida y cesan los inconvenientes que provienen del personal y de que hemos hablado más arriba. Pero nacen otros inconvenientes más graves aún.

Los concesionarios o arrendatarios tienen que esforzarse por obtener el mayor provecho posible, de donde provienen abusos que la intervención del Estado no logra evitar; el monopolio se hace más odioso aún para el público, que ya no se entiende con el Gobierno sino que queda frente a una empresa particular, a la cual paga el tributo; y por esta causa el público resiste el impuesto y tienta con mayor ahinco el fraude, juzgando hay menor falta y menor peligro en defraudar a una compañía privada de monopolio que en defraudar al Fisco.

Hay pocos casos de arrendamiento. Las fuentes de Vichy pertenecen al Estado francés, que no las explota directamente sino que las tiene entregadas en arrendamiento a una compañía privada (Compagnie Fermière de Vichy). Sin embargo, hay una excusa, pues dichas fuentes no constituyen un monopolio industrial, no son una industria que el Estado haya substraído a la iniciativa privada, como es el monopolio del tabaco, sino que forman parte del dominio del Estado, que las explota en la forma más ventajosa y cómoda para él, como lo haría cualquier particular con sus propios bienes.

341. Los monopolios no se han extendido mucho, afortunadamente, sino que se limitan a unos pocos productos, y hay países en que no existe monopolio de ninguna clase.

Los más importantes son el del tabaco en Francia (que es el monopolio mayor del mundo entero), en Italia, en Austria-Hungría y en España; el de la sal en Austria-Hungría y en Italia, este último el más odioso de Europa por el altísimo precio a que se vende allí la sal; el del alcohol en Rusia y en Suiza; el de la lotería en España, Italia, Austria-Hungría y varios estados de Alemania; el de los fósforos en España y en Francia; el de las pólvoras en Francia y en España.

En Gran Bretaña no hay monopolio de ningún género. En Alemania no hay ninguno de carácter industrial, aunque Bismarck trabajó con ahinco por establecer el del alcohol,

pero en diversos estados se ejerce, como hemos dicho, el de la lotería.

En cuanto a las formas, el monopolio puede ejercerse sobre la fabricación de un artículo, sobre la venta o sobre ambos a la vez. El de la fabricación es posible donde la industria está muy concentrada, como ocurre con el de los fósforos en Francia, en que el Estado fabrica pero vende libremente el producto, para que los compradores comercien con la mercadería. El de la venta es ya poco usado: el Estado no fabrica sino que acumula la mercadería producida por los particulares y la vende como único vendedor; es el caso del antiguo monopolio de la sal en Francia y nuestro antiguo monopolio del tabaco (el Estado chileno no cosechaba tabaco sino que compraba en el exterior para revender, pero prohibía en absoluto el cultivo en el país y la importación de tabaco). El de la fabricación y venta es el más usado: es el caso del tabaco en Francia y de los demás monopolios enumerados hace un momento. Estas formas no son caprichosas sino que dependen de las condiciones de la industria que se quiere monopolizar y de las del país en que se ejerce el monopolio.

342. Entre los monopolios que hemos enumerado más arriba, hay uno que merece algunas observaciones, el de la lotería, por ser monopolio y por la materia en que éste recae.

La lotería es un juego de azar como cualquiera otro; y un recurso financiero impropio de una nación culta, pues destruye el espíritu de ahorro, incita a buscar lo eventual y aleatorio, y hace que la población, sobre todo la parte más ignorante de ella, busque la holgura no en el trabajo paciente, metódico y constante y en la economía igualmente constante, metódica y paciente, sino en el albur de un sorteo en que cuenta con meras probabilidades remotas de éxito feliz. Por estas razones, hay derecho para calificar de inmoral la lotería.

Para sostenerla, se suele alegar: que es imposible prohibirlas en absoluto y entre que las hagan los particulares o el Es-

tado, más vale dejárselas a éste como monopolio, de donde obtiene rentas para los servicios públicos; y que aunque se lograra extirparlas en un país, siempre habría salida de capitales de los que juegan en loterías extranjeras.

A lo primero se responde que no faltan medios de prohibirlas en absoluto, como se ha hecho en Chile: una ley severa y rigurosamente aplicada basta para la extirpación. Y a lo segundo, que el no lograr la extirpación de un vicio de los individuos no es razón para que se le erija en institución de derecho público: si no, llegaríamos a justificar el establecimiento de prostíbulos fiscales. Además, ya sabemos que el impuesto no debe ser inmoral en su base ni en sus efectos.

¿Por qué no se han abolido las loterías fiscales? Porque dan grandes rentas al Estado: en Austria-Hungría, en 1910, dió la lotería 33.540,150 coronas; en España, en 1911, dió 36.000,000 de pesetas; en Italia, en 1910, produjo 95.000,000 de liras; en Prusia (1911) más de 160.000,000 de marcos; en Holanda (1912) 654,500 florines. No es fácil renunciar a tales rentas, pues para ello habría que recargar algunos impuestos o crear otros nuevos.

§ II.—*Los impuestos locales.*

343. Los gastos de las localidades (provincias, departamentos, municipios) se desarrollan en la misma proporción, a veces con mayor rapidez, como ocurre en Inglaterra, que los gastos fiscales; y para subvenir a ellos necesitan las localidades recursos propios, y así los presupuestos locales siguen la misma o más rápida progresión que los fiscales.

Estos recursos son múltiples y varían mucho de un país a otro, por lo cual no podemos entrar a analizarlos ni siquiera exponerlos detalladamente y debemos limitarnos a indicar sistemas generales.

344. Dos son los sistemas principales: el uno consiste en la autonomía municipal para imponer gravámenes a fin de

obtener los recursos suficientes para atender a sus necesidades y servicios; y el otro es la sujeción a ciertas reglas y principios determinados por leyes emanadas de los poderes centrales.

¿Cuál de estos dos sistemas es el mejor? La bondad de cada cual depende en mucha parte de la ilustración de los ciudadanos de cada municipio, de la calidad de las personas que se elijan para el gobierno local, de la mayor o menor antigüedad de las instituciones municipales, pues con las viejas hay menos peligro de abuso que con las nuevas.

Pero como regla general puede sentarse que es preferible el segundo sistema al primero: mientras más extrecho es el círculo, más violentas son las pasiones, y así cuando la ley es dictada dentro de un radio pequeño es más probable que el legislador abuse al fijar los tributos y que se deje llevar de sus intereses o de sus afectos personales; la ley más extensa tiene más probabilidades de salir libre de tales afectos e intereses.

Los países de origen anglo-sajón son los que han manifestado mayor tendencia a dejar en libertad a las localidades para fijar sus tributos, y sin embargo desde hace tiempo se viene restringiendo más y más esta libertad, pues se ha visto en Inglaterra y en Estados Unidos que la propiedad y los vecinos eran a veces aplastados por impuestos mal estudiados, mal sentados, onerosos y abusivos. El primer sistema sigue aplicándose todavía en muchos de los cantones suizos, pero cada impuesto es sometido al sufragio de los ciudadanos del respectivo cantón.

345. En el segundo sistema caben diversos grados, entre los cuales los principales son: el determinar en leyes especiales los impuestos que pueden cobrar las localidades, señalando su base, su cuota y sus modos de percepción, sin que ellas puedan apartarse un punto de este programa, que es el grado de mayor restricción y más en uso en los países nuevos; el de facultarlas por medio de la ley para cobrar céntimos o

décimos adicionales a impuestos fiscales de carácter general, pero dejando a las autoridades locales el arbitrio de fijar la cuota de estas adiciones según las necesidades de la circunscripción respectiva, y es éste un grado que se aplica en Francia y en Italia; otro grado consiste en facultar a los municipios para imponer tributos sobre los artículos de consumo interior, ya sea determinando éstos en la ley que otorga tal facultad, ya sea dejando la designación de los artículos al arbitrio de las respectivas autoridades; en los dos países que acabamos de nombrar se agrega esta facultad a la del grado precedente.

Lo que hemos dicho en el capítulo anterior acerca de los impuestos sobre los artículos de consumo interior en Italia pone de manifiesto los inconvenientes de esta última facultad local y aun los que provienen de la autorización para imponer céntimos o décimos adicionales.

La mejor solución es la del primer grado, que evita los abusos locales y evita asímismo el peligro de la desigualdad de impuestos entre dos municipalidades, departamentos o provincias. Y para consultar la diversidad de necesidades, conviene reconocer a las localidades el derecho de proponer nuevos impuestos que deben ser sometidos a la legislación central, o la facultad de aumentar o disminu r dentro de ciertos límites la cuota de determinados impuestos, con sujeción al voto de los ciudadanos, como lo estableció la ley chilena de municipalidades.

346. Hemos explicado en el precedente capítulo el impuesto sobre los consumos, que es el que se denomina *octroi* en Francia, palabra que ha pasado a otros países. Entre los derechos que forman el *octroi* hay uno que es muy odioso y abusivo: es el llamado *derecho de entrada*, que se cobra principalmente en Francia y en Italia.

Todos los artículos de producción rural que entran en una ciudad de más de 10,000 habitantes en Francia (en Italia es poco más o menos la misma esta gabela) paga un derecho al

entrar por las puertas de la ciudad. Se entiende que para eso la ciudad debe ser clausurable con barreras, pues de otro modo el cobro del impuesto se haría imposible.

Este impuesto produce el resultado de hacer más cara la vida en el interior de las ciudades y compulsar a los habitantes a vivir fuera de ella.

Este solo aspecto basta para hacer poco recomendable el impuesto desde el punto de vista técnico; y odioso desde el punto de vista popular; pero las municipalidades no renuncian a él porque les produce ordinariamente grandes rentas.

TITULO IV.

De las entradas extraordinarias.

CAPITULO XLI.

LOS RECURSOS DE MENOR IMPORTANCIA.

EL PAPEL MONEDA.

---

347. Fin y clases de las entradas extraordinarias.—348. Tesoro de guerra, enajenación de bienes dominales, recargo de impuestos, creación de otros nuevos.—349. Los bonos del Tesoro.—350. Emisión de papel moneda.—351. Medios de emitir.—352. Efectos económicos del papel moneda.—353. Efectos financieros.—354. ¿Por qué se emite papel moneda?—355. Medios de rescate.

347. Aun en los países mejor organizados y que usan mayor disciplina y cordura en la administración de la hacienda pública, se presentan a veces gastos extraordinarios a los cuales no se puede proveer con las entradas ordinarias de la nación; es necesario, entonces, echar mano de recursos extraordinarios que permitan atender la necesidad que se ha presentado, con la rapidez que el caso requiere: de estos recursos trataremos en esta sección de nuestro trabajo.

Cuando el gasto es realmente extraordinario, como en el caso de una guerra, del pago de una gran indemnización, de una gran calamidad pública y otros por el estilo, es acep-

table, en buena doctrina, el recurso extraordinario. Pero en muchos países se abusa en la calificación de los gastos y de los recursos, pues se ponen en aquella categoría gastos que en verdad y en realidad son ordinarios y debieran satisfacerse con entradas ordinarias: si se examinan los presupuestos de algunas naciones europeas, en un período de diez o quince años, se pone de manifiesto esta tendencia y el abuso de los recursos extraordinarios; este grave error es más visible aún en los presupuestos de las naciones sud-americanas.

Los principales recursos son el tesoro de guerra, las enajenaciones de los bienes dominales, el recargo de los impuestos o la implatación de otros nuevos, la emisión de bonos del tesoro, el papel moneda y los empréstitos: daremos una idea de cada uno de ellos.

348. Ya hemos hablado del tesoro de guerra, de la enajenación de bienes, del recargo de impuestos y de la creación de otros nuevos, y no es menester entrar en largas explicaciones sobre estos recursos.

El tesoro es un medio de mínima importancia: el Estado no debe acumular riquezas, pues el mejor ahorro está en la próspera actividad económica de la nación. Por grande que sea el tesoro, apenas alcanzaría para las primeras operaciones de una guerra. La única nación en que hay tesoro de esta clase es Alemania, que reservó una parte de la indemnización pagada por Francia en la guerra de 1870 y la ha guardado, parte en oro, parte en valores mobiliarios de fácil venta, en la torre de Spandau.

La enajenación de bienes dominales en momentos de urgencia es una mala operación, pues la venta se hace en malas condiciones y no da sino pobres y lentos resultados. El más fácil de enajenar es la vía férrea del Estado, con sus equipos e instalaciones, pero en general se ve que los gobiernos, más que de vender los propios, se preocupan de comprar los ferrocarriles particulares.

El recargo de impuestos es también un medio lento, y no siempre fácil, sobre todo en los países de pesado sistema tributario, como en Italia. Gran Bretaña se halla en una situación excepcional, en parte porque los impuestos son livianos y en parte porque el de la renta (*income tax*), en la forma en que está organizado, le permite hacer subir de un año para otro las rentas del erario en proporción considerable; pero no da recursos inmediatos. La implantación de nuevos impuestos es todavía más lenta y difícil.

349. De mayor importancia es la emisión de bonos del tesoro, títulos del Estado que ganan interés y con los cuales paga el Estado sus obligaciones interiores.

En los países de hacienda bien administrada, como Gran Bretaña, los bonos del Tesoro son un medio de que el Estado se vale para recoger con anticipación los fondos que necesita para los servicios ordinarios, mientras entran al erario las rentas ordinarias. No son, por tanto, un recurso extraordinario ni están destinados a satisfacer necesidades extraordinarias.

Pero en otros países se usa de ellos para cubrir gastos extraordinarios, como los déficit de la hacienda, o para otras emergencias análogas, y en tales casos constituyen un verdadero empréstito a corto plazo, entran en la categoría de la llamada *deuda flotante*, y suelen emitirse, para que sean bien aceptados en el público, con un interés más subido y aún mucho más subido que el interés corriente; su plazo es breve y al cabo de éste se paga el capital y los intereses, a menos de exceder de un año, pues entonces se pagan los intereses anualmente.

Los bonos del Tesoro, emitidos en momentos angustiosos, contribuyen a hacer subir la tasa corriente del interés, y en los países de pocos capitales, privan de ellos a las industrias productivas, pues se van a buscar la alta remuneración del Fisco. Y si en estos países hay curso forzoso, el mal se agrava, porque se hace más difícil el rescate del papel moneda.

350. Mucho mayor es la importancia de la emisión de papel moneda y por esto le dedicaremos algunos artículos (1).

Es un recurso precioso porque da resultados inmediatos: no requiere más que el espacio de tiempo necesario para dictar la ley y para hacer la impresión de los billetes: hecha la impresión, y después de la declaración del curso legal del billete, el Estado paga con esta moneda todas sus obligaciones, y aumenta así rápidamente su tesoro en tanto cuanto sea la emisión autorizada, por donde se ve la enorme importancia de este medio de arbitrar recursos a corto plazo. Después veremos sus gravísimos males, mucho mayores que la utilidad que se recoge.

La emisión de papel moneda es un verdadero empréstito, que tiene aún el carácter de forzado, pues el Estado no dispone de otra moneda para sus pagos y le da capacidad para resolver toda clase de obligaciones, así entre el Estado y los ciudadanos, como entre los particulares entre sí.

Y por lo mismo que es un empréstito, el Estado contrae, al emitir, la obligación de pagarlo; pero esta obligación es por lo general puramente nominal, porque el Estado no se fija plazo para el pago, y porque aunque se lo fije en la ley, de ordinario no lo respeta y, llegado el vencimiento, se otorga nuevos plazos a su capricho.

El pago de este empréstito se efectúa retirando de la circulación el papel moneda, sea gradualmente (que es el llamado *sistema de entonación*), sea de toda la suma emitida y en un día dado, al cual debe preceder un espacio de tiempo suficiente para evitar transtornos en el mercado.

351. Hay varios medios de efectuar la emisión de papel moneda.

El primero y más usual actualmente es la emisión directa que hace el Estado, que, previa la ley del caso e impresos los

(1) Suponemos que los alumnos, y en general los lectores, tienen ya algunos conocimientos de Economía Política, y por esto tratamos aquí esta materia sin entrar en muchos menudos detalles.

billetes, se sirve de ellos inmediatamente para hacer sus pagos y para las adquisiciones de elementos que las circunstancias exigen.

El otro es más tortuoso: el Estado suele tomar las reservas metálicas de los bancos y en cambio los autoriza para emitir billetes, que se declaran de curso legal y forzoso; los bancos quedan, en este caso, con la obligación de rescatar el papel moneda apenas el Estado les devuelva los fondos que ha tomado, y así esta obligación, que al principio liga al Estado con los bancos y a los bancos con el público, se convierte de hecho en una obligación del Estado para con el público.

Otras veces, y esto se ve en los países en que hay libertad u holgura para la emisión bancaria, el Estado toma la emisión de los bancos para sí y le da carácter de moneda legal. El Estado contrae entonces directamente la obligación para con el país.

Estudiando la historia del papel moneda (2), se puede observar que el primero de estos medios no ha sido el practicado con mayor frecuencia, aunque ahora sea el más corriente; entre las emisiones directas, tiene especial fama la que se hizo durante la Revolución Francesa (asignados), que subió a enorme suma de millones y terminó por la depreciación total del billete. La última forma ha sido la más usada, y frecuentemente el curso forzoso no ha venido por una necesidad extraordinaria del Estado, sino por las excesivamente extrechas relaciones de éste con los bancos particulares: el Fisco les toma dinero prestado, llega a excederse en cantidades enormes, se encuentran los bancos en penuria por esta causa y como el Fisco no puede pagarles, arregla la situación concediéndoles el curso forzoso; otras veces por causa de emisiones bancarias excesivas y por mal estado de su cartera, originado por una mala situación económica general, y ante el temor de que suspendan sus pagos y acarreen la ruina de millares

(2) Los lectores pueden consultar la excelente obra publicada el año 1912 en Santiago por D. Guillermo Subercaseaux y titulada «El Papel Moneda».

de personas, el Fisco salva momentáneamente el peligro con la concesión del curso forzoso. Estas emisiones tienen en seguida los caracteres de las otras, de las directas, y sus efectos son los mismos, agravados por el mal de que no han sido motivadas por causa lícita y suficiente, sino por el interés particular de las instituciones bancarias beneficiadas.

352. Los efectos económicos del papel moneda son realmente desastrosos, pues éste apenas cumple con algunas de las funciones de la moneda; no es un denominador de los valores, ya que el suyo cambia incesantemente; no sirve como instrumento de cambio sino en el interior del país, y por causa de su depreciación altera todas las obligaciones, beneficiando inmerecidamente y contra toda justicia y equidad a los que tienen que pagar obligaciones pecuniarias o solventables en dinero, y perjudicando con los mismos caracteres y en los mismos grados a los que deben recibir dinero o tienen créditos que hacer efectivos. Además se deprime el cambio internacional, se encarecen las subsistencias, bajan los salarios, sube el interés de los capitales, pues los que hay disponibles salen del país, o para emplearse buscan remuneraciones tales que compensen las depreciaciones y las pérdidas que por causa de éstas sobrevienen en los negocios.

La moneda de papel se deprecia por cuatro causas, que a veces obran separadamente y a veces acumulándose, y son:

1.ª Porque la moneda de papel no tiene en sí valor alguno sino el que extrínsecamente le da la autoridad, que lo emite: es un pagaré de largo plazo y frecuentemente de plazo indeterminado, y ciertamente no es lo mismo recibir, por ejemplo, mil pesos en oro en pago de un crédito, que recibir un papel que es una mera promesa de pago que, si bien circula como moneda, no se podrá traducir en moneda metálica sino en un largo espacio de tiempo o cuyo vencimiento se ignora.

2.º Porque la emisión exceda de las necesidades del mercado. Si aún en el régimen de circulante natural, cuando

hay en un país exceso de moneda, ésta se deprecia y se exporta, con mucha mayor intensidad se presenta este fenómeno en el curso forzoso, en que no hay el recurso de exportar la moneda excedente.

Ha ocurrido a veces, como sucedió en Francia después de la guerra de 1870, que, después de un breve período de depreciación, el billete fiscal ha recobrado su valor nominal; pero esto se ha debido a que la emisión era escasa, menor de la que el mercado necesitaba para sus transacciones, y el billete, muy solicitado, mejoraba de precio y hasta era necesario traer moneda metálica del exterior para suplir las deficiencias de la moneda de papel.

Mas por lo general los gobiernos abusan inicuamente de las emisiones y así se reúnen ésta y la anterior causa de depreciación y el billete baja a la mitad, a la cuarta parte y aún a menos, de su valor nominal.

3.º Por falta de solvencia del Gobierno que emite la moneda de papel. El Estado se halla en tal caso en las mismas condiciones que un particular que subscriba más obligaciones de las que permitan sus bienes de fortuna, y por tanto sus pagarées circulan en el mercado con descuentos considerables.

La emisión de asignados en tiempos de la Revolución Francesa tuvo estos tres caracteres: eran una mera promesa de pago indeterminada, se le emitió en cantidades enormes, y los bienes de los emigrados, confiscados por el Gobierno, y que formaban la garantía de la emisión, eran de realización difícil, su valor era insuficiente para cubrir el valor total de la deuda y además se preveía que más tarde podían ser reclamados por sus legítimos propietarios. Así, pues, los asignados se depreciaron en tal proporción que al fin se necesitaban centenares de francos para comprar un par de zapatos, y llegaron por último a no valer absolutamente nada.

4.º Porque, aunque el Estado tenga con qué pagar la emisión, no la rescata, por falta de honradez y por poco respeto

al crédito público. ¿Cuánto será el descuento de un pagaré cuyo deudor, pudiente sí, es difícil en sus negocios y no da asidero para constreñirle al pago?

Es ésta una de las principales causas de la depreciación del papel moneda en Chile: el Fisco tiene de sobra con qué pagar los 150 millones de la emisión, pero no paga porque hay intereses particulares que se oponen a ello, y así cada vez que ha llegado el plazo de la conversión, ésta se ha diferido y hasta se han hecho nuevas emisiones.

Las depresiones del circulante de papel, cuando se asocian dos o tres de estas causas, son ilimitadas: ya hemos recordado el caso de los asignados de la Revolución Francesa; en tiempos más recientes, en Colombia, la relación entre el papel moneda y la moneda de oro llegó a ser de 25,000 %.

353. Los efectos financieros no son menos graves que los económicos.

Cuando se hace la emisión, todas son ventajas para el Fisco, porque obtiene fondos en corto plazo con qué satisfacer las necesidades urgentes, porque cubre con esa moneda, tan fácil de obtener, todas las obligaciones que derivan del presupuesto ordinario de gastos, y porque, si bien con la emisión contrae una deuda, no paga intereses por ella.

Pero luego refluyen sobre el Estado todos los efectos económicos del curso forzoso. Los impuestos, a lo menos los más de ellos, le son pagados en moneda de papel con todas las depreciaciones que lleva consigo; y encareciéndose las subsistencias por causa de la depreciación del circulante, el Estado tiene que pagar más caro todo lo que adquiere, y aumentar el sueldo de todo el personal administrativo. Bien pronto sobreviene el déficit en los presupuestos, y entonces hay que recurrir a nuevos impuestos o al recargo de los existentes para restablecer el equilibrio de la hacienda pública. Y por sobre todo esto, queda siempre pendiente sobre el Estado la obli-

gación de pagar el valor de la emisión, so pena de arruinar su propio crédito en el interior y en el exterior.

Pero los intereses que crea el curso forzoso en ciertas porciones de las actividades económicas, entre los agricultores, entre las instituciones bancarias, por ejemplo, y la influencia que estos grupos ejercen en los parlamentos, oponen tenaz resistencia a la conversión del papel moneda y mantienen el país en una situación análoga a la de aquellos individuos, minados por una enfermedad constitucional, aunque a creer en la apariencia y en sus propias sensaciones están buenos y vigorosos, pero cuya vida está a merced del primer resfrío que quiera hacer presa en ellos.

354. Siendo tan graves los males del papel moneda ¿por qué se le emite? Ya hemos explicado algunas causas, las relaciones entre el Fisco y los bancos; a éstas se agregan los intereses de aquéllos que se benefician grandemente con una emisión, y otras causas que, como las anteriores, nunca serán condenadas con suficiente energía.

Pero hay ocasiones en que la emisión es un recurso heroico. Cuando sobreviene una guerra o alguna gran calamidad pública que demande una considerable suma de dinero, los demás recursos extraordinarios son lentos e inseguros, como ya hemos explicado; los empréstitos (de que hablaremos en el capítulo próximo) se hacen en condiciones ruinosas en el caso de una guerra: no queda otro recurso que el papel moneda, y a él se acude como un medio salvador.

La situación, según la feliz comparación de Rodríguez (3), es la misma de una familia que, en un caso de gran urgencia, envía a la casa de préstamos su vajilla de plata y se resigna a servirse de la ordinaria; pero de aquí se infiere que, apenas cese la urgencia y haya recursos disponibles, aunque sea haciendo sacrificios, se debe retirar la vajilla rica

(3) Z. Rodríguez, Tratado Elemental de Economía Política.

del montepío para tener listo este recurso si se presenta otra vez la apremiante necesidad.

355. Queda ya dicho que el rescate del papel se efectúa por dos sistemas.

El uno es el de la entonación, que se ejecuta sea retirando lentamente el papel de la circulación e incinerando el que se retira, sea acumulando periódicamente, mes a mes, si es posible, cantidades que se destinan al rescate. De estos dos medios, el primero es el más seguro porque disminuyendo el circulante se aprecia más y más cada día, lentamente, sin provocar agitaciones en el mercado; el segundo es peligroso, pues, como ha ocurrido en Chile, apenas se presenta un poco de penuria en el erario, real o ficticia, cesa la acumulación y queda en el mercado la misma masa de circulante forzoso. En realidad, en iguales casos también es de temer que el Ejecutivo suspenda la incineración, pero indudablemente es más tentador el recurso de no acumular que el de no incinerar billetes.

El otro sistema consiste en señalar un plazo y una época fija para la vuelta al pago en metálico, plazo que debe ser amplio a fin de que el Fisco reúna el dinero suficiente para pagar la emisión y de evitar las alzas rápidas en la apreciación del papel moneda, que equivalen a repetir a la inversa los males que se presentan a raíz de la emisión.

Si el plazo y la conversión se respetaran lealmente, este sistema sería muy bueno, pues se entonaría el circulante y se haría el pago sin transtornos; pero por desgracia estas promesas rara vez se cumplen, según se ha visto en nuestro país, y así acaban por desacreditarse completamente, hasta que los males oprimen de tal manera que al fin la conversión se hace con dolorosos sacrificios fiscales y particulares y en las peores condiciones imaginables.

CAPITULO XLII.

LOS EMPRÉSTITOS.

356. Causas de los empréstitos.—357. Casos en que se puede recurrir a ellos.—358. El criterio dominante en materia de empréstitos.—359. Sofismas en favor de ellos.—360. Empréstitos interiores y exteriores.—361. Clasificación y definiciones de los interiores.—362. El plazo de los empréstitos.

356. El más importante de los recursos extraordinarios para el Estado moderno es el *empréstito*, que es un préstamo de dinero que hacen a un gobierno los particulares y a veces otro gobierno.

Su causa se encuentra en los gastos extraordinarios a que suele verse compelido el Estado: como éste no es una entidad que ahorra y como no posee por tanto reservas en valores ni puede realizar fácil y rápidamente sus bienes patrimoniales, tiene que recurrir en ciertas ocasiones al crédito, que, usado con prudencia y mesura, le da medios abundantes y rápidos con qué satisfacer aquellas necesidades extraordinarias.

Por otra parte, como ya hemos explicado en uno de los primeros capítulos de este libro, el Estado es una especie de ser imperecedero, representa las generaciones futuras, y por por este concepto le es lícito en muchas ocasiones recurrir al crédito para realizar ciertas empresas que interesan a esas generaciones.

El empréstito es un fenómeno moderno: el estado de guerra casi permanente en que vivían las naciones en la Edad Media y aun durante los primeros siglos de la moderna impedía a los gobiernos recurrir al empréstito, y los que se efectuaban enton-

ces eran más bien préstamos que algunos particulares hacían a los monarcas con carácter de personales y muchas veces bajo la presión de la autoridad y aun por medios violentos. Desde fines del siglo XVIII comenzaron a tomar importancia y a adoptar la forma en que hoy se les conoce, y se han desarrollado durante la segunda mitad del siglo pasado. En 1825 se estimaba en 38 mil millones de francos la deuda de los diversos estados europeos; en 1850 había subido a 47; en 1895 se la calculaba en 136; a fines de 1907 había subido a 143.7.

357. Este enorme aumento de la deuda pública da idea de que los Estados abusan de los empréstitos, y en efecto hay abuso, pues no siempre están justificadas las causas de muchas de estas operaciones.

¿Cuándo es aconsejable el empréstito? Cuando sobreviene una guerra, una grave calamidad pública, u otro accidente análogo, es un recurso valiosísimo, que da al Estado lo que no pueden darle, como hemos visto, otros recursos extraordinarios; la necesidad lo explica, y lo excusa la suprema razón del bien público, amenazado o en peligro por tales emergencias. Entonces el empréstito procede; pero no hay que hacerse ilusiones: cuando se recurre a esta operación bajo las amenazas de una guerra, las condiciones en que se obtiene el préstamo son muy onerosas, porque los capitalistas ven menos seguridad en el pago y cobran, en el subido interés, una prima de seguro por el riesgo que corren.

Pero no es tan clara la procedencia de la operación cuando se trata de la construcción de obras públicas, como un ferrocarril, un puerto, etc., aunque en general a tales empresas se ha dedicado el mayor número de los empréstitos de los últimos cincuenta años en las naciones europeas y americanas: es en esto donde se encuentra el mayor abuso del crédito.

Cuando se trata de obras destinadas a asegurar la defensa del territorio, el empréstito queda justificado por la primera

de las necesidades, siempre que en realidad exista. Pero cuando se trata de obras de progreso, no siempre se justifica el empréstito, aunque las obras sean de aquéllas cuya realización corresponda al Estado y no convenga dejarla a la iniciativa de los particulares.

En cada caso convendrá estudiar la obra para calificar el empréstito que a ella se destina: si no es reproductiva, éste es una pérdida lisa y llana para la nación; si es reproductiva o puede serlo al cabo de cierto tiempo, hay que ver lo que puede producir, pues si ha de dar, por ejemplo, un 4 % y el empréstito consume el 5 %, el mal negocio está a la vista; si paga los intereses, puede calificarse la operación como buena.

En este último caso, se justifica el empréstito, pues como la obra beneficiará a las generaciones venideras, es justo pedirles que concurran al pago de la obra, lo que se consigue con el préstamo a largo plazo.

358. No es éste, sin embargo, el criterio con que proceden muchos gobiernos cuando recurren a los empréstitos: con el fin de ejecutar toda obra pública que les parece útil para impulsar el progreso general, usan del crédito y contraen deudas, sin estudiar la obra ni ver si en realidad será ella útil y reproductiva; no se examina previamente la situación de la hacienda y los presupuestos públicos, para ver si es posible pedir algo a las rentas ordinarias a fin de emprender la construcción; no se analiza si la obra es de carácter ordinario, y ha de producir una economía en los gastos comunes, caso en que debe realizarse con fondos también comunes; y frecuentemente se contratan empréstitos para cubrir el déficit de la hacienda, operación que revela un gran desorden financiero y pone al país en camino de la bancarrota.

El público acepta con visible contentamiento estas apelaciones al crédito, porque ellas producen cierta animación, desde luego, en el mercado de valores, y en seguida porque con

las obras públicas aumentan las ocasiones de hacer un contrato, un buen negocio, y hay más empleos disponibles: se olvida la naturaleza del empréstito, que no es sino un impuesto que cae sobre la masa de la población, ya que el servicio de la deuda recarga los presupuestos y las estrecheces de éstos no se salvan, en plazo más o menos corto, sino con nuevos gravámenes en la carga tributaria.

La tentación de los empréstitos es análoga a la de las emisiones de papel moneda en los países que padecen el grave mal del curso forzoso: la facilidad de las primeras operaciones arrastra a otras nuevas, hasta que el crédito del país se agota, los nuevos empréstitos se colocan en condiciones muy gravosas y al fin no se encuentran capitalistas que quieran prestar a ningún precio. En esto, sin embargo, es más dañino el papel moneda que el abuso de los empréstitos: en ellos hay un límite, señalado por la desconfianza o el temor de los capitalistas, mientras que en aquél no hay límite alguno y se llega hasta la desmonetización total y absoluta del papel fiscal.

Los efectos del abuso del crédito se sienten pronto en los presupuestos y en los impuestos que siguen a las estrecheces de la hacienda; cuando hay curso forzoso, los empréstitos producen al principio alguna alza en el cambio internacional, por la abundancia de letras a que dan origen para traer los capitales del exterior al país, pero más tarde provocan un movimiento contrario, porque el gobierno se presenta como comprador de letras para las remesas destinadas al servicio de la deuda; el rescate del papel moneda se hace más difícil, por las continuas oscilaciones del cambio, y por la penuria de la hacienda; y por último, para señalar sólo los principales efectos, el abuso del crédito y el mal servicio de las deudas a que éstas llevan frecuentemente al Fisco originan intervenciones violentas y odiosas de parte de las naciones donde el país deudor tiene contraídos sus compromisos.

¿Se podría determinar cuál es límite en que el uso del crédito se transforma en abuso? No es fácil señalarlo, porque

hay muchas circunstancias que deben influír para calificar acertadamente el peso de las deudas; pero Leroy Beaulieu (1) nos da una regla aproximativa y de gran valor práctico: se funda en la comparación del monto del servicio anual de la deuda con los presupuestos ordinarios.

«Se puede decir—expone dicho autor—que, cuando en un presupuesto el servicio de la deuda absorbe más del 35 %, el Estado está obligado a una gran prudencia, aunque todavía los acreedores sigan teniendo confianza; cuando el servicio de la deuda pasa del 45 %, la situación comienza a ser inquietante; cuando alcanza a 55 o 60 %, es casi seguro que el menor accidente obligará a entrar en arreglos al Estado deudor y a sus acreedores.»

En los países de pocos impuestos y de presupuestos moderados, como Gran Bretaña, la prudencia podrá tolerar más del 35 o del 40 %; pero en los de rentas precarias, como el nuestro, en que el impuesto del salitre da el 45 % de las entradas ordinarias, ya un 20 % es un punto que obliga a mucha circunspección y mesura.

359. En favor de los empréstitos se hacen valer argumentos especiosos que conviene refutar.

1.º Un Estado, se dice, que ha contratado empréstitos interiores sólo debe a sus súbditos y en tal caso la deuda no empobrece al país, pues equivale a pasar dinero de la mano derecha a la izquierda.

El argumento es falso, pues los empréstitos retraen los capitales de las industrias, de los empleos reproductivos, y los entregan al gobierno, que no siempre los invierte en obras remunerativas y ni siquiera útiles. El empréstito sólo se justifica, como el impuesto, cuando es realmente necesario y destinado a un fin reproductivo.

(1) **Science des Finances.**

2.º Cuando los particulares de un país prestan a su gobierno, éste les paga intereses y los rentistas, por sus capitales, impulsan las industrias, con lo cual el país gana.

Se responde que sería mucho mejor que los capitales quedaran en manos de los que los hacen producir directamente, y que dichos rentistas obtuvieran sus rentas de la aplicación de sus riquezas y no de lo que saquen del gobierno en intereses de los préstamos que le hagan.

3.º Cuando un gobierno toma un empréstito retrae de las industrias cierta suma de dinero y éste es un mal, pero en seguida devuelve al país esa misma suma con los intereses, y por tanto el mal se repara y el país gana los intereses de la deuda.

Pero los intereses salen del mismo país, de la masa de los contribuyentes, en forma de impuestos nuevos o de recargo de los antiguos. Y aunque el gobierno sirviera la deuda economizando anualmente la suma correspondiente en los presupuestos, siempre habría un mal, aunque en forma diversa, porque esa economía se haría a expensa de algunos servicios públicos, que serían mal atendidos; y si se economiza de lo superfluo, es preferible no pedir ese superfluo a los contribuyentes, sino que sería más provechoso dejarlo en poder de ellos.

4.º Los empréstitos fomentan el espíritu de ahorro pues ofrecen colocación segura y provechosa a los capitales.

En primer lugar, no es éste un beneficio (aun aceptando que pudiera serlo) para todos los habitantes, pues siempre toman los empréstitos los grandes capitalistas y nunca o rara vez llegan a la masa del público.

En segundo lugar, la colocación de los capitales en empréstitos es menos provechosa que su aplicación a las industrias, en las cuales se transforman en fuerzas vivas y reproductivas. Y en cuanto a la seguridad, tan segura es la colocación en un banco serio o en una caja de ahorros como en manos del

Estado, que frecuentemente paga menor interés que esas instituciones.

5.º Los empréstitos aseguran la paz: si son interiores, porque ligan a los gobiernos con los gobernados y aseguran la estabilidad de las instituciones políticas; si son exteriores, porque ligan los intereses de una nación con otra.

Con respecto a los interiores, sin duda es un bien el estrecho lazo de un buen gobierno con sus gobernados; pero si el gobierno es malo, el empréstito se convierte en instrumento para perpetuarlo y para dar estabilidad a todos los abusos y corrupciones.

Con respecto a los exteriores, es verdad que se ligan los intereses de la nación acreedora y de la deudora, pero para ello se necesita que la deuda sea bien servida, pues de otra manera da lugar y ocasión a las intervenciones odiosas y violentas a que nos hemos referido antes y que se vieron en Venezuela no hace muchos años.

360. Los empréstitos pueden ser *interiores* o *exteriores*. Los primeros son los que se colocan dentro del país, y los segundos en el extranjero.

No es posible determinar *a prima facie* cuáles son preferibles, pues unos y otros tienen sus ventajas e inconvenientes.

Los interiores sólo son posibles en los países en que hay abundancia de capitales, porque allí toman los que se forman incesantemente con el ahorro y no privan de ellos a las industrias; el Estado los toma, si se trata de una buena hacienda pública, a la tasa corriente del interés, al 2, $2\frac{1}{2}$ o 3 % en Gran Bretaña o Francia, por ejemplo; al servir la deuda no hay emigración de capitales; y el Estado queda libre de todo compromiso con respecto a otras naciones. Pero en los países de malas finanzas, y en los de pocos capitales, en que la tasa del interés sube, como en Chile, al 8 y 9 %, un empréstito interior sería excesivamente oneroso para el Estado, y en caso de colocarse substraería muchos capitales a las indus-

trias y haría subir aun más la tasa del alquiler del dinero.

Los exteriores son provechosos para esta segunda clase de países, pues permiten tomar el capital a un interés mucho menor que el corriente dentro de la nación, pero siempre mayor que el corriente en el país donde se coloca—diferencia que se explica por el mayor riesgo que corren los capitales en los países nuevos y el no muy sólido crédito de estos gobiernos—; además, por el momento, traen capitales al país y originan en éste cierta holgura. Pero sus inconvenientes son graves: ligan al país deudor con países extranjeros y poderosos y dan ocasión, si la deuda es mal servida, a intervenciones de la fuerza armada, siempre odiosas y depresivas; y la holgura momentánea originada por a importación de capitales se destruye en seguida por la exportación de las sumas necesarias para el servicio de la deuda.

Cuando se trata, pues, de colocar un empréstito, lo primero que se debe mirar es la situación del mercado interior y exterior para ver la tasa del interés y por ésta decidir si el empréstito se puede colocar en el país o en el extranjero: en igualdad de condiciones, es preferible colocarlo en el interior, pues así los intereses no saldrán del país y eso menos perderá éste.

Hay que atender también al crédito del gobierno, porque si ha abusado de los empréstitos, es probable que uno nuevo no se coloque en el exterior en buenas condiciones y que en el interior se encuentren mejores.

361. Los empréstitos interiores pueden clasificarse también en *voluntarios*, *forzados* y *disimulados*.

Voluntarios son aquéllos—los únicos frecuentes hoy día, salvo raras excepciones—en que los capitalistas concurren libremente y por su conveniencia a prestar dinero al gobierno solicitante. Esta es la sola forma aceptable y moral, pues no es lícito obligar a persona alguna a hacer o no hacer determinado negocio, y constituye un enorme abuso hacerse prestar dinero por la violencia. Los exteriores tienen carácter voluntario; y sólo se exceptúan de esta regla aquellos em-

préstitos que un país vencedor impone al vencido mientras ocupa su territorio, y aun éstos ni siquiera son, ordinariamente, empréstitos sino cesiones forzadas de dinero que el vencido hace al vencedor para alimentar el ejército de éste durante las operaciones: suelen llamarse *cupos* o *cupones de guerra.*

Forzados son los que un gobierno impone a los ciudadanos en casos extremos, y se cubren en dinero o en especies. Para ello se reparte el empréstito por provincias o departamentos a prorrata de la población y de la riqueza, y dentro de cada departamento o provincia se reparte la cantidad respectiva cotizando a cada ciudadano, a los más pudientes, y avaluando, *grosso modo,* los haberes de cada cual. Lo forzado de tales empréstitos los hace incompatibles con un buen régimen de gobierno y administración, y les dan carácter de odioso despotismo; la forma de reparto se presta a enormes injusticias; y el pago es inseguro, pues un gobierno que acude a tales procedimientos debe de hallarse en detestables condiciones financieras y es capaz de negarse más tarde al pago de tal deuda.

Disimulados son los empréstitos que no tienen nombre de tales pero que en realidad son un préstamo que los gobiernos toman del público. Tales son las emisiones de papel moneda, el acto de tomar los fondos depositados por el público en las cajas de ahorro fiscales o las reservas metálicas que los bancos depositan en la caja del gobierno para responder por sus emisiones, y otras operaciones por este estilo. Todas ellas revelan desorden financiero y sólo son excusables en casos de extrema necesidad y dando las más seguras garantías de pago o vales que ganen un interés tal que impidan su depreciación en el mercado.

362. Los empréstitos pueden ser *de plazo corto* o *largo.*

Los de *plazo corto,* seis meses, un año, o dos, que generalmente provienen de algún déficit, se contratan en el interior,

con los bancos, y siguiendo las condiciones de la tasa corriente del interés. Suelen tener la forma de bonos o *vales de tesorería*, especie de billetes fiscales al portador, que ganan interés y de plazo limitado; rara vez se contratan en la forma genuína del empréstito, porque deprimen el crédito, pues denotan una situación financiera poco segura; más vale substituírlos por los bonos o por una cuenta corriente lisa y llana en algún banco serio y de buena cartera.

Los de *largo plazo* amortizables son los más frecuentes y usados, como que consultan realmente una de las causas determinantes del empréstito: la de hacer que las generaciones venideras paguen una parte de la obra pública que con tales recursos se emprenden y que no es lícito hacer pagar a la sola generación presente. Además, en un empréstito a largo plazo, que asegura largos años de buena inversión a los capitales, se obtienen condiciones muy favorables en cuanto al interés y, en consecuencia, su servicio recarga menos los prepuestos del Estado.

Hay otros empréstitos que se denominan *a fondo perdido*, porque en ellos el Estado sólo se compromete a servir un interés determinado y no paga el capital: el tenedor del título obtiene vendiéndolo la cuota del capital que por este título le corresponde. En esta clase de empréstitos es el alto interés el que motiva la aceptación sin depreciación considerable.

Estos empréstitos adoptan varias formas.

Una de ellas es la de las *rentas perpetuas*, en que el Estado abona perpetuamente un interés anual, pero para no recargar eternamente los presupuestos y dejarse el recurso de nuevos empréstitos, se reserva el derecho de hacer conversiones y amortizaciones cuando lo juzgue conveniente. Esta forma ha sido muy usada en Inglaterra desde hace siglos.

Otra es la de las *rentas vitalicias*, en que el Estado paga un interés al acreedor o a la persona que éste designa, por toda su vida; se amortizan con el fallecimiento de los acreedores; han sido muy usadas en Inglaterra y una que otra vez

en Francia. Es una combinación de empréstito y seguro sobre la vida y de mucha complicación.

La tercera es la de las *anualidades de término*, usadas también en Inglaterra, de donde viene el nombre (*terminable annuities*), en que el Estado sirve un interés por un largo plazo, 50, 80 o 99 años. Se amortizan con la espiración del plazo.

Los empréstitos a corto plazo forman parte de la que se llama *deuda flotante*, o sea lo que el Fisco, debe, generalmente en el interior del país, ya por un déficit en los presupuestos, ya por una cuenta corriente en los bancos, ya por préstamos de vencimiento próximo y otras deudas análogas, todo lo cual se cubre con las rentas ordinarias y en los siguientes ejercicios financieros. Pero en los países donde no hay una rigurosa disciplina, fácilmente la deuda flotante se convierte en *deuda consolidada*.

Deuda consolidada es aquélla que se constituye con los empréstitos a largo plazo y a fondo perdido, y se denomina consolidada porque se sirve por cuotas regulares, periódicas y que entran como renglones fijos, sólidos, en los presupuestos anuales.

Entre los empréstitos a largo plazo y los de fondo perdido, son preferibles, por regla general, los primeros, porque, como en ellos se obtiene un interés más moderado, recargan menos los presupuestos. Ocasiones hay, sin embargo, en que pueden ser preferibles los segundos.

CAPITULO XLIII

DE LA CONTRATACIÓN, SERVICIO Y AMORTIZACIÓN DE LOS EMPRÉSTITOS.

363. Formas de colocación de los empréstitos.—364. El tipo de emisión.—365. El servicio de la deuda.—366. La amortización.—367. La conversión.

363. Un empréstito comporta diversas operaciones, que conviene conocer con ciertos detalles: son la colocación y contratación, el servicio anual de los intereses, y la amortización, que puede ser regular y periódica, extraordinaria y, por último, por conversión. Nos referimos especialmente a los empréstitos exteriores, que son los más usuales en los países sudamericanos, y porque en los europeos, en que son frecuentes los interiores, aquellas operaciones no difieren de las de los exteriores.

Autorizado el empréstito por una ley, se presentan al gobierno dos caminos: el de la *colocación directa*, o el de la *colocación por intermediario*: ¿cuál de ellas debe elegir?

Los países ricos, de hacienda bien administrada y de mucho crédito, como Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos, Alemania y otros, no han menester de intermediarios, sino que se dirigen rectamente a los capitalistas, a los cuales piden propuestas por medio de avisos, en que anuncian las condiciones generales o de base del empréstito: capital, interés, amortización. Esperan, en seguida, las propuestas y eligen entre las mejores hasta completar la cantidad requerida. Esos

estados encuentran siempre capitales en la condiciones que ellos fijan, aunque sea muy bajo el interés, pues los capitalistas se apresuran a aprovechar una ocasión de colocar su dinero en buenas condiciones por un largo tiempo, en la consideración de que el interés corriente puede bajar más tarde.

Pero los países de menos crédito o menos conocidos en el mercado europeo recurren siempre a los intermediarios, banqueros de gran prestigio en Europa, pues por medio de éstos y por su crédito encuentran colocación, que por otro medio no hallarían o hallarían en condiciones onerosas, para su empréstito.

En la colocación directa gana el Estado, porque no tiene que pagar el servicio de los intermediarios; pero, repetimos, esta forma es privilegio de los grandes estados.

Cuando la colocación se hace por intermediarios, se remunera a éstos de una de dos maneras: o dándoles el empréstito *a firme* o *por comisión*. La expresión «a firme» quiere decir que se da el empréstito al banquero a un tipo determinado, a 96 %, por ejemplo, para que el intermediario lo coloque entre su clientela al tipo que pueda, 97, 98, 99, y se gane la diferencia. «Por comisión» quiere decir que el banquero coloca al más alto tipo que obtenga o al más alto que se consiga en las propuestas que solicita el gobierno con el apoyo del intermediario, y se remunera a éste dándole el uno, dos o más por ciento de comisión. De estos dos medios, se usa según los casos: para el segundo se necesita que el país solicitante tenga más crédito en el mercado; el primero se usa cuando el crédito es más débil.

La colocación por intermediario tiene nominalmente el inconveniente de facilitar la acumulación de títulos en pocas manos, y al Estado le conviene que se esparzan mucho, pues así se extiende su crédito. Pero decimos «nominalmente» porque en la colocación directa también se produce la acu-

mulación, a causa de que los grandes banqueros hacen ofertas para cubrir 10, 15 y 20 veces el empréstito y así logran retener en sus manos el mayor número de títulos.

364. En todo empréstito hay que considerar el tipo de emisión y el interés del préstamo.

Cuando se lanza un empréstito, la operación puede hacerse *a la par*, *por encima de la par* o *por debajo de la par*: se llama *par* la equivalencia entre el valor del título emitido y la cantidad que el emisor recibe por él.

Los gobiernos de sólida hacienda y mucho crédito pueden lanzar el empréstito *a la par*, en razón de que los capitalistas se apresuran a tomar los títulos ya que importan una excelente inversión.

Sobre la par, no piden directamente los gobiernos, sino que en la presentación de propuestas los interesados ofrecen tomar el título por más de su valor nominal y así se efectúa la colocación por encima del valor nominal del título. Estas afortunadas operaciones son privilegio del mucho crédito.

Por debajo de la par es la emisión frecuente en los empréstitos de los países de poco crédito, que entregan títulos de £ 100, por ejemplo, y reciben solamente 98, 95 o menos aún. El gobierno solicitante ofrece esa sobreganancia por dos razones: la primera es la de hacer más fácil la colocación del empréstito; y la segunda la de disimular un interés elevado. En efecto, si un gobierno sudamericano lanzara un empréstito a la par, los capitalistas no lo tomarían sino con un interés muy subido, 6 o 7 % o más, según los casos, y este alto tipo desacreditaría al país deudor en el mercado de capitales: más vale, por tanto, ceder en el valor del título para obtener un interés más bajo, pues lo que se pierde en capital se gana en el servicio de la deuda durante una larga serie de años.

El interés del empréstito depende de muchas circunstancias, entre las cuales son las principales la tasa del interés corriente,

el crédito del país solicitante, el tipo de emisión de los títulos, circunstancia esta última que ya queda explicada.

En tiempo de agitaciones internacionales y en los de crisis comerciales o monetarias, la tasa del interés sube en el mercado de capitales, y si ésta es de 5 %, por ejemplo, en Gran Bretaña y Francia, no es fácil que el gobierno solicitante, aunque sea uno bien acreditado, obtenga menos de ese interés; si se trata de un gobierno sudamericano, seguramente no colocaría un empréstito, en tal situación, a menos de 7 %. Sin embargo, cuando el solicitante es país de mucho crédito, como alguno de los que acabamos de nombrar, o Alemania o Estados Unidos, es posible que obtenga el 4 % y aún menos, por la solidez de la colocación y el largo plazo de ésta.

En tiempos ordinarios, en que la tasa del interés es de 2½ en aquellos mercados, cualquiera de los gobiernos indicados puede obtener préstamos al 2; pero uno sudamericano no los consigue a menos de 4½ o 5.

En los empréstitos hay pues, generalmente, un capital nominal, que es la suma del total de los títulos emitidos, y un capital real, que es el que efectivamente ha recibido el gobierno emisor; el capital que se paga puede ser uno u otro y aun un tercero, como explicaremos pronto. Hay también un interés nominal, que es el inscrito en los títulos, y un interés efectivo, que es el inscrito pero con relación al capital recibido: si un gobierno ha emitido sus títulos al 95 % con 4 % de interés, el interés nominal es 4 % pero el efectivo es el 4 por 95, o sea, el 4.21 %.

365. El servicio del empréstito se hace, por lo general, anualmente, ya que son anuales los presupuestos de todos los países.

Cuando el empréstito no es amortizable, como en las rentas perpetuas, en las vitalicias y en las anualidades de término, el gobierno consulta en los presupuestos la suma que corresponde a los intereses de las cantidades que adeuda y paga a los acreedores por medio de sus tesorerías o de sus legaciones.

En los amortizables, se paga el interés en la misma forma; pero se consulta al mismo tiempo en los presupuestos la suma que corresponde a la amortización estipulada, mas esta amortización se hace por otros procedimientos, que expondremos en el artículo próximo.

Así cuando un gobierno ha contratado un empréstito de £ 3.000,000 al 5 % de interés y el 2 % de amortización, anualmente anota en los presupuestos las siguientes glosas:

Intereses del empréstito de tal fecha al 5 % £ 150,000
Amortización del mismo empréstito al 2 % £ 60,000

Paga las £ 150,000 en la forma indicada y hace la amortización con las 60,000 según el procedimiento que después veremos.

El servicio de la deuda no debe interrumpirse jamás, porque está comprometida la fe pública, el decoro nacional, en el servicio leal y honrado: tanto es así que el gobierno británico, como hemos explicado, ha formado en sus presupuestos una sección intangible, y en ella está el servicio de la deuda.

Si un gobierno, por causa de una crisis, de una gran calamidad, de una guerra, se ve en la imposibilidad de atender regularmente sus compromisos, debe manifestarlo lealmente a los acreedores y entrar en convenio con ellos, como lo hace un particular honrado. Pero de todos modos el crédito del país padece grave detrimento.

366. *Amortización* es el pago de una deuda, y puede ser *total* o *periódica*, *ordinaria* o *extraordinaria*: es *total* cuando al vencimiento de la obligación se paga todo su valor; *periódica*, cuando se destinan regularmente y por períodos determinados cantidades fijas al pago de partes de una deuda; *ordinaria*, es el pago periódico y regular de estas partes; y *extraordinaria* es el pago de parte o el total de la deuda fuera de las amortizaciones periódicas.

La amortización total se usa en los empréstitos a corto plazo; la periódica y la ordinaria en los empréstitos amorti-

zables a largo plazo; la extraordinaria puede practicarse con toda clase de empréstitos. De estas formas la que más interesa por el momento es la periódica y ordinaria, que es la usual en todos los empréstitos en las condiciones en que se contratan en estos tiempos, y a ella dedicamos este artículo.

Ya hemos visto que en los presupuestos anuales de cada país se destina una cantidad para la amortización de la deuda; así en el ejemplo que hemos puesto, en un empréstito de £ 3.000,000 al 5 y 2, se destinan anualmente £ 60,000 a la amortización ordinaria, y con esta suma el Estado compra anualmente, en fechas siempre iguales, el número de títulos o bonos suficientes hasta completar esa cantidad.

Esta compra de títulos no es caprichosa sino que está sometida a las condiciones del contrato. En éste se ha estipulado que el Gobierno amortiza los bonos o a la par o al precio corriente de plaza: son las estipulaciones ordinarias.

En el primer caso, cuando se ha convenido que el pago se haga a la par, el Estado no tiene derecho para eligir a su capricho los bonos que ha de pagar, pues podría perjudicar a los tenedores que desean una colocación a largo plazo. Para obviar este inconveniente, el Gobierno sortea entre los títulos en curso y toma al azar los que necesita hasta completar la cantidad que ha de amortizarse: 600 bonos de £ 100 cada uno para completar £ 60,000, en el ejemplo propuesto. Se publican los avisos del caso y los tenedores de los títulos sorteados acuden a las oficinas fiscales y los entregan en cambio de su valor.

En el segundo caso, esto es, cuando se ha estipulado que el pago se haga al precio corriente de plaza, tampoco tiene el Estado el derecho de elegir a su capricho los bonos que ha de pagar, pues podría perjudicar a algunos tenedores o beneficiar inmerecidamente a otros. Pide, pues, propuestas, para que se le ofrezcan los bonos al precio que convenga a los tenedores, y entre las propuestas que se le presentan toma las que

le sean más favorables, hasta la concurrencia de la suma de la amortización.

La fijación de una u otra de estas estipulaciones al hacer el contrato del empréstito no es indiferente: los gobiernos de mucho crédito y en los empréstitos colocados en condiciones favorables estipulan el pago a la par, para no verse obligados a pagar la prima con que suelen cotizarse sus bonos en el mercado. A los gobiernos de poco crédito y en los empréstitos de condiciones pocos favorables les conviene estipular el pago al precio corriente, para que no haya pérdida para los tenedores.

De aquí nace el tercer capital a que nos hemos referido en el artículo 364: es el que resulta del tipo de amortización de los bonos.

Volvamos al ejemplo propuesto y supongamos que el gobierno ha colocado un empréstito de £ 3.000,000, al tipo de 95 % y que después ha amortizado su deuda al tipo medio de 98 %, como precio corriente: así tendremos las siguientes variedades:

Capital nominal	£ 3.000,000
,, recibido	2.850,000
,, pagado	2.940,000

Las cotizaciones dependen en primer lugar del crédito del país y en seguida de la situación del mercado: los consolidados ingleses del 2 % suelen cotizarse a 103 y 104 %; en cambio los bonos chilenos del 5 % se cotizan a 94 o 95 y a veces a menos, rara vez a más.

Esta amortización periódica es acumulativa, pero aquí la acumulación es diversa de la que se hace en los bonos hipotecario. Así, volviendo al ejemplo propuesto, se amortizan en el primer año £ 60,000, con lo cual disminuye el número de bonos en curso, que, en lugar de ser 30,000 como al ha-

cerse la emisión, son ya 29,400; en el segundo año se amortiza por igual suma y los bonos se reducen a 28,800; en el tercer año, con igual amortización, se reducen a 28,200: así el Estado amortiza siempre la misma suma sobre una masa cada vez menor de bonos.

Las amortizaciones extraordinarias no se usan en esta clase de empréstitos, y para poder practicarlas es necesario que el Estado se haya reservado derecho para ello en el contrato; y aun en este caso es mejor usar el derecho de conversión, de que hablaremos en seguida.

367. *Conversión*, en su forma clásica, es la transformación de una deuda de interés elevado en otra de interés menor; en acepción más lata, es el pago de un empréstito con el producto de otro nuevo contratado a interés menor.

¿Tiene derecho el Estado deudor para convertir sus obligaciones? En tesis general, sí, porque todo deudor tiene perfectísimo derecho para pagar sus deudas y nadie se lo puede impedir; pero, mirado más de cerca el punto, este derecho no es ya tan claro en las obligaciones a largo plazo, pues el acreedor ha prestado con interés bajo en cambio de asegurar una colocación por largo tiempo a sus capitales, y así lo ha convenido en el contrato, y es una defraudación de estas justas expectativas el pagarle antes del plazo estipulado. Se concilian estos dos derechos, que parecen contrapuestos, anunciando el Estado solicitante y estipulando expresamente en el contrato que se reserva el derecho de convertir cuando lo estime conveniente, para que los acreedores no se llaman a engaño.

No todos los empréstitos son convertibles: lo son las rentas perpetuas y en menor grado los amortizables de largo plazo y los de plazo corto; y no lo son las rentas vitalicias y las anualidades de término, pues en ellos es parte esencial del contrato la duración del plazo.

¿Cuándo puede un Estado o cuándo le conviene convertir sus obligaciones? Cuando por un servicio regular de éstas y por el orden de su hacienda haya dado más vigor a sus títulos y éstos se coticen bien en el mercado, y cuando la baja del interés corriente le permita realizar la operación en condiciones favorables.

El gran país de las conversiones ha sido Gran Bretaña, que las ha hecho en excelentes condiciones y con descargos muy grandes de sus presupuestos. La forma en que se han hecho ha sido siempre la clásica: se ha dado a escoger a los acreedores entre pagarles totalmente su crédito, o tomar títulos por igual cantidad pero de menor interés o conservar su crédito antiguo: el éxito ha sido siempre muy favorable, pues muy pocos han preferido la conservación, una parte, no mucha, ha preferido el pago: la nueva colocación ha sido siempre aceptada a causa de la solidez financiera de ese gobierno. Estas conversiones se han hecho siempre sobre las rentas perpetuas, que ha sido la forma preferida de los empréstitos británicos. Durante el siglo XIX, Inglaterra hizo las siguientes conversiones, con la reducción de intereses que anotamos en cantidades:

Conversión de	1822	£ 1.197,023
,,	1826	350,597
,,	1830	755,110
,,	1834	53,116
,,	1844	621,641
,,	1854	618,601
Otras pequeñas en diversos años		96,591
Total de reducción de intereses		£ 3.692,679

Conversiones posteriores han aumentado esta cifra de reducción de intereses en £ 2.800,000 más, y las deudas que a

fines del siglo XVIII eran de 5 y 6 % ahora están reducidas al $2\frac{1}{2}$ (1).

Francia ha hecho pocas conversiones y por ello ha merecido amargos y justos reproches de los hacendistas y economistas Cuando un gobierno se ha reservado el derecho de convertir, debe ejercerlo apenas se presente ocasión favorable, pues así descarga sus presupuestos y alivia a los contribuyentes: no hacerlo es dañar a éstos en beneficio de los acreedores.

Pero hay una condición para ejercer este derecho: entre la emisión de un título y su conversión y entre dos conversiones de un mismo título debe mediar un espacio de tiempo, que los tratadistas aconsejan sea por lo menos de cinco años, para el legítimo goce de las condiciones obtenidas por los tenedores. Además debe dejarse libre opción a éstos entre el pago inmediato y la conversión.

La otra forma de conversión se aplica en los empréstitos amortizables de largo plazo: habiéndose reservado el Estado el derecho de convertir y presentándose ocasión favorable para ello, contrata un nuevo empréstito de interés bajo y con él cubre los empréstitos vigentes de interés más alto, prefiriendo a los tenedores de títulos de éstos que acepten la nueva emisión.

Por modelo de esta clase de conversiones podemos citar la que se hizo en Chile en 1886, siendo Presidente de la República don José Manuel Balmaceda, y Ministro de Hacienda don Agustín Edwards R., quien realizó la operación en condiciones muy favorables. Damos detalles de ella en un capítulo posterior y en que estudiamos la deuda pública de Chile.

---

(1) Leroy Beaulieu, Science des Finances.

Completamos este capítulo con algunos datos acerca de las deudas de los principales países europeos y americanos a la fecha de 1912—en millones de francos:

Austria	5,460	Suecia	825
Bélgica	3,703	Suiza	121
Dinamarca	465	Turquía	2,766
España	9,431	Miles de francos.	
Francia	31,432	Argentina	1.912,680
G. Bretaña	18,472	Bolivia	49,526
Holanda	2,419	Brasil	2.439,615
Italia	504	Colombia	67,193
Noruega	444	Chile	886,522
Portugal	1,086	Ecuador	112,000
Prusia	11,914	Estados Unidos..	14.591,440
Rumania	1,827	México	767,422
Rusia	36,056	Perú	42,336
Servia	679	Venezuela	124,000

En estos datos no entran las deudas flotantes ni las de papel moneda.

CUARTA PARTE

CUARTA PARTE

CUARTA PARTE

La Hacienda Pública de Chile.

CAPITULO XLIV.

LOS GASTOS PÚBLICOS.

368. Necesidad de este estudio.—369. Formación de los presupuestos.—370. Aplicación y vigilancia.—371. La cuenta de inversión.—372. Extructura de la ley de presupuestos.—373. Desarrollo de los gastos públicos.

368. Nuestra obra quedaría incompleta si a la exposición de doctrinas que hemos hecho y a las observaciones que hemos anotado acerca de la hacienda pública en general no agregáramos un estudio, breve y sumario siquiera, acerca de la hacienda pública de nuestro país. Al lector no sólo le interesa conocer los principios generales, sino también la aplicación de estos mismos principios al caso particular de su nación; y lo que es mera conveniencia para el lector común, es necesidad para el estudiante de este ramo de las Ciencias jurídicas, y de ahí que creamos indispensable completar la obra con esta cuarta parte que dedicamos a la hacienda chilena.

Pero como un estudio detallado de ella ocuparía mucho tiempo y muchas páginas, tomaremos en cuenta solamente las líneas principales de dicha hacienda, en su organización legal, en sus gastos y en sus rentas, anotando de paso los errores que se han cometido y se cometen.

369. En virtud de lo que dispone la Constitución Política (Art. 146) no se puede decretar ningún pago ni hacer ningún gasto que no haya sido consultado en la ley de presupuestos o autorizado por una ley especial.

Forma cada Ministro del despacho el presupuesto de su respectivo ramo (Const. Pol., Art. 80), el Ministro de Hacienda da unidad a todas estas porciones y forma con ellas un solo cuerpo; en seguida el Presidente de la República envía el proyecto de ley al Consejo de Estado y con la deliberación de éste (C. P., Art. 96) pasa después al Senado.

Antes de entrar en la discusión parlamentaria, examina el proyecto una Comisión mixta de Senadores y Diputados, que tiene por objeto nominal evitar largas y detalladas discusiones en las Cámaras, pero que, de hecho, no las ha evitado nunca. Modificado y despachado el proyecto por dicha Comisión, comienza a discutirlo el Senado y en seguida la Cámara de Diputados y cada cual tiene derecho para hacer las modificaciones que estime convenientes; pero cuando las hace la Cámara joven, deben volver al Senado, y si éste las acepta se incorporan en la ley; pero si no las acepta, vuelven otra vez a la rama menor del Congreso, donde se requiere la insistencia de los dos tercios de sus miembros para que la modificación sea válida.

Los presupuestos deben presentarse en la primera quincena de Junio y es de presumirse que se debieran discutir durante el período de sesiones ordinarias (1.º de Junio a 31 de Agosto); pero la discusión se hace generalmente en las sesiones extraordinarias y desde algunos años se despachan en Enero, Febrero y aun en los comienzos de Marzo: entre tanto la administración se hace irregularmente, pues no se pueden hacer pagos y todo el personal espera dos meses y más la promulgación de la ley para recibir sus sueldos.

Para formar los presupuestos de sus respectivos departamentos, los Ministros recogen los datos de las tesorerías fiscales y los de los intendentes y gobernadores, reunidos todos por la

Dirección de Contabilidad, oficina que tiene ésta entre otras de sus funciones.

Hasta 1912 los miembros de una y otra Cámara han tenido plena libertad para modificar los presupuestos presentados por el Ejecutivo, sin más límites que el muy lógico que el de que cada proposición sea aprobada por ambas ramas. Por causa de esta libertad, frecuentemente las Cámaras han hecho inflarse aún más los presupuestos de gastos y aumentado el déficit con que el Gobierno los ha enviado al Parlamento. Pero por ley de 17 de Agosto de 1912 y en conformidad a la aplicación que se le ha dado en el Senado, las Cámaras se limitan a aprobar o rechazar los gastos propuestos, y toda proposición de aumento se tramita por separado como cualquier otro proyecto de ley: gracias a esta útil y cuerda reforma, se logró reducir en parte los gastos para el ejercicio de 1913.

Aprobado por las dos Cámaras el proyecto de ley de presupuestos, vuelve al Consejo de Estado, que lo sanciona, y en seguida los promulga el Presidente de la República, y entran en vigencia desde el primer día del ejercicio financiero, el cual se extiende desde el 1.º de Enero al 31 de Diciembre.

Los gastos no consultados en la ley de presupuestos requieren la autorización de una ley especial, sea que se trate de un verdadero gasto extraordinario, sea de un suplemento a una partida o ítem agotado del presupuesto en vigencia.

370. Promulgada la ley de presupuestos y llegado el día de que éntre en vigencia, se aplica y cumple por intermedio de la autoridad central y de las tesorerías: estas oficinas pagan todos los gastos fijos, sin más antecedentes que el de estar consultados en dicha ley; pero los variables y autorizados por leyes especiales sólo pueden pagarse con decreto del Presidente de la República, firmado por el Ministro del departamento respectivo y refrendado por el de Hacienda. Espirado un ejercicio financiero, no se puede imputar a sus presu-

puestos ningún pago, y los que no se hayan hecho se deben autorizar por leyes especiales.

La vigilancia superior de los gastos públicos es atribución del Congreso, y la inmediata o meramente administrativa se ejerce por medio de tres oficinas: la Dirección del Tesoro, la de Contabilidad y el Tribunal de Cuentas.

La Dirección del Tesoro, que representa en cierto modo la caja de la nación, tiene a su cargo la dirección y vigilancia de las tesorerías fiscales, recauda las rentas públicas y las distribuye en las diversas oficinas según las necesidades del servicio y según la ley de presupuestos, lleva el inventario de los bienes nacionales y maneja los fondos.

La Dirección de Contabilidad tiene a su cargo el llevar la de la hacienda pública, interviene en todas las operaciones de tesorería y demás oficinas encargadas de administrar fondos nacionales y prepara la recaudación de los fondos públicos; forma los presupuestos, hace los balances de la hacienda y ordena la cuenta de inversión; y por último vigila las tesorerías por medio de visitadores o inspectores.

El Tribunal de Cuentas se compone de dos secciones: la primera está formada por miembros que hacen las funciones de fiscales, examinan las cuentas de todas las oficinas encargadas de administrar fondos públicos, y presentan todos los antecedentes a la Corte de Cuentas, que es la segunda sección del Tribunal.

La Corte examina, juzga y falla las cuentas, estableciendo la aprobación o la responsabilidad, y sus atribuciones son las de una Corte de Apelaciones.

371. En los primeros quince días de sesiones ordinarias el Gobierno presenta la cuenta general de inversión: esta cuenta contiene el balance de la hacienda pública a la fecha del 31 de Diciembre último y la cuenta general de entradas y gastos del año anterior, y otros cuadros y detalles que muestran con toda claridad la situación del erario.

La Comisión Mixta, encargada del estudio de los presupuestos, examina la cuenta e informa sobre ella y con este informe se pronuncian las Cámaras: sin haberse aprobado la cuenta de inversión no se puede entrar a la discusión de los presupuestos.

Las operaciones y trámites relativos a la formación de los presupuestos, a la cuenta de inversión y a las oficinas que intervienen en la preparación y discusión, se encuentran reglamentadas en las leyes de 16 de Septiembre de 1884, 20 de Enero de 1883 y en la de 20 de Enero de 1888, que son las fundamentales, pero que han recibido modificaciones por leyes posteriores (1).

372. Examinemos ahora la extructura de la ley de presupuestos de gastos y tomemos por tipo la vigente en 1912; de este modo se conocerán también todos los gastos del Estado y las funciones que ha tomado.

Los presupuestos se dividen por ministerios, y en casi todos ellos se clasifican los gastos en fijos en moneda corriente y fijos en oro, variables en moneda corriente y variables en oro. Esta división en dos clases de moneda proviene de que hay una parte del personal (ministros diplomáticos, cónsules, funcionarios contratados en el extranjero, etc.), con sueldo en oro, a razón de 18 peniques por peso, mientras el resto del personal se paga en papel moneda, cualquiera que sea su curso; en los gastos variables causas análogas originan esa diversa clase de moneda de pago.

Los gastos se dividen, pues, en fijos, variables y autorizados por leyes especiales (estos últimos son los que en los presupuestos europeos toman el nombre de gastos extraordinarios); y se distribuyen por partidas e ítem.

---

(1) A la fecha de la impresión de este libro se está discutiendo en el Senado un proyecto de reforma de la ley de formación de los presupuesto y de la cuenta de inversión.

El Ministerio de lo Interior contiene las siguientes partidas:

Fijos en moneda corriente:

1.ª Congreso Nacional;
2.ª Presidencia de la República y Consejo de Estado;
3.ª Secretaría de lo Interior;
4.ª Intendencias;
5.ª Policías de Seguridad;
6.ª Estadística;
7.ª Correos;
8.ª Telégrafos y teléfonos (se entiende que se trata solamente de las líneas fiscales, las cuales no gozan de monopolio);
9.ª Higiene;
10.ª Vacuna;
11.ª Beneficencia;
12.ª Auxilio a los Cuerpos de Bomberos;
13.ª Dirección e inspección fiscal del Alcantarillado de Santiago;
14.ª Consejo Superior de Habitaciones para obreros;
15.ª Jubilados, pensiones de retiro y montepío, premios de constancia y pensiones pías;
16.ª Empleos varios.

Los variables en moneda corriente corresponden a las mismas reparticiones enumeradas en los gastos fijos.

En este Ministerio no hay gastos fijos en oro; los variables en oro corresponden a gastos diversos de las Cámaras, del correo, subvención a compañías de vapores, estadística y otros.

En el Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización se anotan las siguientes partidas:

Sección de Relaciones.— Fijos en moneda corriente.

1.ª Secretaría;
2.ª Jubilaciones y pensiones pías.

Fijos en oro:

3.ª Legaciones;
4.ª Cuerpo Consular;
5.ª Asignaciones locales.

Variables en oro:

6.ª Gastos variables generales;
7.ª Asignaciones locales y otros.

Variables en moneda corriente:

8.ª Variables de Secretaría;
9.ª Gastos variables generales.

Sección del Culto.—Fijos en moneda corriente:

10.ª Obispados y Vicariatos;
11.ª Curas incongruos;
12.ª Misioneros.

Variables en moneda corriente:

13.ª Fábricas de templos;
14.ª Sínodo y asignaciones;
15.ª Gastos variables generales.

Sección de Colonización.—Fijos en moneda corriente:

17.ª Inspección general de Colonización;
18.ª Jubilados y pensiones;
19.ª Oficina de mensura de tierras;
20.ª Defensa de ocupantes nacionales;
21.ª Administración de la provincia de Tacna.

Variables en moneda corriente:

22.ª Oficina de mensura de tierras;
23.ª Gastos generales;
24.ª Gastos varios;
25.ª Variables de policías;
26.ª Dirección de obras fiscales;
27.ª Gastos variables.

Variables en oro.

28.ª Oficina de mensura de tierras;
29.ª Gastos varios.

Ministerio de Justicia.—Fijos en moneda corriente.

1.ª Secretaría;
2.ª Archivo general del Gobierno;
3.ª Tribunales superiores de justicia;
4.ª Juzgados de letras;
5.ª Registro Civil;
6.ª Inspección de Casas de Préstamos;
7.ª Establecimentos penales;
8.ª Médicos legistas;
9.ª Jubilados y pensiones de gracia.

Los variables en moneda corriente corresponden, más o menos, a las mismas partidas de gastos fijos.

No hay gastos en oro.

Ministerio de Instrucción Pública.—Fijos en moneda corriente.

1.ª Secretaría;
2.ª Instrucción universitaria;
3.ª Instrucción secundaria general;
4.ª Liceos de niñas;

5.ª Enseñanza comercial;
6.ª Establecimientos especiales (los principales son museos y bibliotecas);
7.ª Instrucción primaria;
8.ª Jubilaciones y pensiones de gracia;
9.ª Estadística de enseñanza;
10.ª Gastos generales comunes a todo el servicio.

Fijos en oro:

11.ª Instrucción universitaria;
12.ª Instrucción secundaria general;
13.ª Enseñanza comercial;
14.ª Establecimientos especiales;
15.ª Instrucción primaria.
Los variables corresponden a las diversas partidas fijas.

Ministerio de Hacienda.—Fijos en moneda corriente:

1.ª Secretaría;
2.ª Tribunal de Cuentas;
3.ª Dirección de Contabilidad;
4.ª Casa de Moneda;
5.ª Dirección del Tesoro;
6.ª Tesorería fiscal de Santiago;
7.ª Tesorería fiscal de Valparaíso;
8.ª Tesorerías fiscales;
9.ª Aduanas;
10.ª Administración del impuesto sobre alcoholes, naipes y estampillas;
11.ª Defensa fiscal;
12.ª Oficina de emisión fiscal;
13.ª Delegación fiscal de salitreras y guaneras;
14.ª Oficina de provisión de útiles de eecritorio (para todas las oficinas públicas);

15.ª Deuda pública.
16.ª Jubilados, pensiones pías, pensiones al extinguido gremio de jornaleros.

Fijos en oro:

17.ª Tesorería fiscal anexa a la Legación de Chile en Londres;
18.ª Deuda pública.

Los variables en moneda corriente corresponden a las partidas de fijos en moneda corriente, y los variables en oro contienen las siguientes:

39.ª Dirección de Contabilidad;
40.ª Tesorería fiscal en Londres;
41.ª Aduanas;
42.ª Delegación fiscal de salitreras y guaneras;
43.ª Oficina de provisión de útiles de escritorio;
44.ª Obras públicas especiales de este ministerio;
45.ª Gastos generales.

Ministerio de Guerra.—Fijos en moneda corriente:

1.ª Secretaría;
2.ª Planta de oficiales, médicos y empleados militares;
3.ª Tropa contratada, conscriptos y diversos empleados;
4.ª Estado Mayor General y Academia de Guerra;
5.ª Instrucción primaria de la tropa y establecimientos de educación militar;
6.ª Escuelas de aplicación;
7.ª Dirección de material de guerra;
8.ª Dirección de sanidad militar;
9.ª Departamento de justicia y recompensas;

Fijos en oro:

10.ª Instrucctores y empleados contratados;

Variables en moneda corriente:

Hasta la partida 18.ª se corresponden con las fijas, y después siguen:

19.ª Sección remonta;

20.ª Departamento de justicia y recompensas;

21.ª Departamento administrativo militar;

22.ª Departamento general de Guerra;

23.ª Gastos diversos;

24.ª Obras públicas (especiales de este Ministerio).

En oro hay una partida para gastos y compras en el extranjero.

Ministerio de Marina.—Fijos en moneda corriente:

1.ª Secretaría;

2.ª Direcciones: General de la Armada, del Personal, del Material, del Territorio Marítimo, de Comisaría, de Artillería y Fortificaciones y Oficina Hidrográfica.

3.ª Personal de la Armada y Regimiento de Artillería de Costa;

4.ª Instrucción naval;

5.ª Arsenal de marina;

6.ª Apostaderos navales;

7.ª Gobernaciones marítimas;

8.ª Faros y valizas;

9.ª Pensiones y grafificaciones.

Hay gastos fijos en oro para las Direcciones, el personal, instrucción naval, apostaderos y la sección de faros y valizas.

Los gastos variables corresponden a las partidas de gastos fijos.

Ministerio de Industria y Obras Públicas.

Sección de Industria.—Fijos en moneda corriente:

1.ª Secretaría;
2.ª Enseñanza agrícola;
3.ª Fomento agrícola;
4.ª Enseñanza de la minería;
5.ª Fomento de la minería;
6.ª Enseñanza industrial;
7.ª Fomento industrial;
8.ª Jubilados.

Sección de Obras Públicas.— Fijos en moneda corriente:

9.ª Dirección General de Obras Públicas;
10.ª Jubilados y pensiones de gracia;
11.ª Ferrocarriles en explotación.

En oro:

12.ª Fomento agrícola;
13.ª Sueldos y gastos diversos.

Los variables en moneda corriente corresponden a las mismas partidas de los fijos.

373. El desarrollo de los gastos públicos en Chile ha sido enorme y pone de manifiesto que, si éste es un fenómeno común a todas las naciones, en nuestro país toma caracteres especiales de imprevisión y de indisciplina.

Anotamos en seguida algunos datos numéricos; en ellos están las cifras de los presupuestos a partir de 1840, pero para no extendernos demasiado, sólo apuntamos los de cada diez años. Pero como en los primeros tiempos sólo ha habido moneda de oro, para que la comparación sea posible damos la cifra del presupuesto en cada año, la media del cambio y la

relación de esa cifra con la media del cambio en 1912, que fué de 10½ peniques:

Año	Presupuesto	Media del cambio	Equivalencia a 10½
1840	1.204,782.70	45	4.800,000
1850	4.091,031.90	46	16.000,000
1860	6.495,619.56	44	25.000,000
1870	11.536,349.15	45	45.000,000
1880	17.072,712.26	31	50.000,000

La gran diferencia que se nota en la media del cambio en este último decenio, de 45 a 31 peniques, se debe en parte a la baja de la plata, que de hecho era la base de nuestra moneda, y en el último año a la emisión de papel moneda que se hizo en 1879, por la guerra a que entonces se vió arrastrado nuestro país con Bolivia y el Perú.

1890		67.069,808.97	23½	135.000,000
1900	oro....	33.954,641.25	17	
	papel..	76.520,400.95		56.000,000

Esta descomposición de los presupuestos en oro y en papel se debe a las causas que hemos anotado más arriba: desde 1898 se dividen los presupuestos en estas dos porciones.

El salto enorme que se observa en la cifra de 1880 a la de 1890, y que es de 85.000,000 de 10½ peniques, se debe a un gran aumento en las obras públicas: crecían ya por esa fecha y enormemente las rentas del salitre y el gobierno se lanzó a la construcción de grandes obras, sobre todo ferrocarriles y edificios fiscales costosos y de verdadero lujo. En 1888 este desarrollo de tales obras hizo necesaria la creación del Ministerio de Obras Públicas: en 1888 los presupuestos aumentaron en $ 7.532,091.50 moneda corriente de ese año, en 1889 aumentaron en 15.657,776.87 y en 1890 en $ 20.368,345.47.

En los últimos diez años los presupuestos han sido los siguientes:

	Moneda corriente	Oro de 18 d.
1903	82.170,568.57	23.653,003.02
1904	79.935,423.73	56.396,240.21
1905	111.142,568.60	21.708,093.15
1906	123.863,254.73	31.068,192.96
1907	134.830,532.36	58.796,780.83
1908	157.194,585.97	65.230,892.40
1909	175.084,403.57	73.171,888.73
1910	197.230,075.89	66.258,320.88
1911	240.811,495.85	63.179,273.02
1912	280.894,117.81	81.070,926.65

Para evitar errores de apreciación, es menester reducir las cantidades en moneda corriente a moneda de oro, según el promedio del cambio en el año respectivo, promedio que ha sido el siguiente:

1903.....	16.62	1908.....	9.62
1904.....	16.57	1909.....	10.78
1905	15.03	1910.....	10.75
1906.....	14.36	1911.....	10.50
1907.....	12.06	1912.....	10.50

Hecha la reducción, tenemos para cada año los siguientes sumandos:

1903—m/c. reducida a oro	75.870,824.97	
Oro	23.653,003.02	$ 99.523,827.99
1904—m/c. red.	73.579,442.86	
Oro	56.396,240.21	$ 129.975,683.07

1905—m/c. red.	96.508,797.06	
Oro	21.708,093.15	$ 118.216,890.21
1906—m/c. red.	98.815,352.10	
Oro	31.068,192.96	$ 129.883,545.06
1907—m/c. red.	90.336,456.68	
Oro	58.796,780.83	$ 149.133,237.51
1908—m/c. red.	84.011,773.16	
Oro	65.230,892.40	$ 149.242,665.56
1909—m/c. red.	104.856,103.91	
Oro	73.171,888.73	$ 178.027,992.64
1910—m/c. red.	117.790,184.21	
Oro	66.258,320.88	$ 184.048,505.09
1911—m/c. red.	140.473,372.57	
Oro	63.179,273.02	$ 203.652,745.59
1912—m/c. red.	163.854,902.05	
Oro	81.070,926.65	$ 244.925,828.70

En el transcurso de diez años, pues, los presupuestos han crecido en proporción de 246 %.

Si hacemos la operación inversa, esto es, reducir el oro a moneda corriente según el promedio del cambio de 1912, vemos que en 1903 la suma total de los presupuestos fué de $ 112.718,573.57, y la de 1912 fué de $ 419.872,849.21, ambas sumas en moneda de 10½ peniques, y así se ve que el desarrollo de los presupuestos ha sido de casi 400 %.

Estos solos datos ponen de manifiesto la escasa cordura con que se administra la hacienda pública. No hay en países europeos ejemplo de tan rápido crecimiento.

CAPITULO XLV.

LAS RENTAS PÚBLICAS.

I.º RENTAS ORDINARIAS.

374. Condiciones legales de toda contribución.—§ 1. *Contribuciones fiscales.*—375. Derechos de aduana.—376. Servicio de descarga y movilización en las aduanas.—377. Servicio del muelle fiscal.—378. Impuesto de papel sellado, timbre y estampillas.—379. Patentes fiscales de minas.—380. Impuesto sobre alcoholes.—381. Faros y valizas.—382. Compañías de seguros.—383. Servicio de correos.—384. Desagües; depósitos en los bancos.—§ 2. *La renta del salitre.*—385. La propiedad salitrera, el impuesto, producto del impuesto.—§ 3. *Contribuciones municipales.*—386. Impuesto de haberes.—387. Patentes profesionales e industriales.—388. Patentes de expendio de bebidas alcohólicas.—389. Impuesto de matadero y carnes muertas, patentes municipales de minas y patentes de carruajes.—390. Entradas y gastos municipales.—391. § 4. *Contribuciones locales.*—392. § 5. *Otras contribuciones.*

374. Para exponer las rentas del Estado de Chile, las dividiremos en dos grupos: *ordinarias* y *extraordinarias*. Entre las primeras calificaremos las provinientes de las tasas y de los impuestos; y entre las segundas las que provienen de rentas del dominio público, de las emisiones de papel moneda y del crédito interior y exterior.

Para exponer las ordinarias, seguiremos el orden de la ley de contribuciones, clasificándolas en fiscales, municipales y locales, pues así resulta más fácil el estudio.

Pero empecemos por conocer las condiciones legales de toda contribución.

Según lo establecen los artículos 28, 31, 139 y 140 de la Constitución Política, para establecer una contribución se

necesita una ley especial, que debe tener principio en la Cámara de Diputados; y además, para que la contribución así creada pueda cobrarse, se requiere facultad otorgada en una una ley que se dicta cada diez y ocho meses y que autoriza el cobro.

Al presentarse los presupuestos al Consejo de Estado y en seguida a las Cámaras, no sólo se deben enviar los de gastos, sino también los de entradas, que se discuten conjuntamente con aquéllos y que deben haber sido preparados por las mismas oficinas de que antes hemos hablado. Cuando la Comisión Mixta o las Cámaras aumentan los gastos proyectados deben indicar los recursos con que se debe cubrir el aumento. La recaudación de las contribuciones está a cargo de las aduanas, de las tesorerías y de otras oficinas y vigilan la recaudación las direcciones del Tesoro y de Contabilidad y el Tribunal de Cuentas.

§ 1.º *Contribuciones fiscales.*

375. La primera que enumera la ley de cobro dictada en Diciembre de 1912—y que es la última y rige, como hemos dicho, por diez y ocho meses—es la de los «derechos de internación, exportación y almacenaje», vulgarmente denominada «impuesto de aduana»: tiene dos ramas, el impuesto de importación y el de exportación; en esta última los únicos artículos gravados son el salitre y el yodo, y por la importancia de su renta los dejamos para un párrafo especial.

Los derechos de importación son varios y he aquí su cuota normal: 5 % sobre el avalúo en ciertas mercaderías que han recibido una primera elaboración y que son materia prima para las industrias nacionales, y para aquéllas que pueden ser materia de fácil contrabando; 15 % para otros artículos de primera elaboración y de condiciones análogas a las precedentes; 25 %, que es el derecho común, para la generalidad de las mercaderías que se internan por las aduanas; 35 %

para ciertas otras similares de las que se producen en el país y que gozan así de un 10 % de protección; y 60 % sobre ciertos artículos de lujo y sobre artículos similares de productos nacionales que gozan de amplia protección. Por ley de Febrero de 1912, estos derechos están recargados en un 5 % adicional sobre el avalúo por tres años. Hay además derechos específicos sobre diversas mercaderías y derechos sobre el ganado que se interna por los puertos de la cordillera.

En general, la tarifa de aduana es proteccionista y grava mucho los consumos, con detrimento de aquellas personas que viven de mediano y escasos sueldos o salarios.

Las entradas de aduanas, por internación, han sido las siguientes en los últimos tres años, en moneda corriente (1):

	1909	1910	1911
Internación y almacenaje.....	$ 39.020,850.06	$ 44.436,032.30	$ 4.8594,497.63
Encomiendas postales.....	1.971,170.62	3.252,883.11	2.642,100.35
Resguardos de cordilleras	76,828.20	2.248,429.07	2.719,781.41
	$ 41.068,848.88	$ 49.937,344.48	$ 53.956,379.39

Anotamos también los gastos calculados para las aduanas en esos mismos años y según la ley de presupuestos de cada uno:

Fijos:			
En oro	.....	.....	.....
En moneda corriente	$ 2.393,300.00	$ 2.588,800.00	$ 2.199,038.70
Variables:			
En oro	533,333.33	173,780.66	334,333.33
Moneda corriente...	2.009,174.21	3.317,572.69	3.853,965.86

Lo que significa más del 10 % invertido en recaudación; y habría que agregar el interés del capital empleado en edificios e instalaciones.

(1) Como aún no se presenta la cuenta de inversión de 1912, no anotamos los datos de este año.

376. «Servicio de descarga, despacho y movilización de bultos en las aduanas». La ley pone en este grupo los derechos por encomiendas postales, pero hemos preferido colocarlos en el grupo precedente, pues tienen más conexión con los derechos de aduana que con el transporte.

Esta contribución no es propiamente un impuesto, sino una tasa, pero se cobra sin espíritu de lucro y sólo por el servicio que se presta.

En los últimos tres años el producto de esta tasa ha sido el que sigue:

1909	$ 1.423,037.66
1910	1.590,767.29
1911	1.806,055.96

Con los datos del artículo precedente y éstos que acabamos de anotar se ve el aumento rápido del movimiento de las aduanas y de las entradas correspondientes.

Los gastos de este servicio están englobados en las que anotamos para las aduanas en 1912.

377. «Servicio del muelle fiscal de Valparaíso». Como la contribución anterior, es tasa y no impuesto: se cobra el uso del muelle a los vapores que atracan a él.

Su producto es escaso, como puede verse:

1909	$ 49,635.26
1910	22,349.93
1901	90,814.92

378. «Impuesto de papel sellado, timbre y estampillas.» Es el impuesto de registro y timbre de las haciendas europeas. Muy moderado en un principio y por largos años, ha sido aumentado por leyes recientes, desde 1909; y no es posible detallarlo porque tiene un enorme número de artículos sometidos al impuesto.

Anotamos su producto en los últimos tres años:

	1909	1910	1911
Papel sellado y estam pillas ..... $	927,539.85 $	3.429,990.34 $	3.861,310.78
Derechos de timbres	No existían	674,098.77	551,833.80
Fajas de impuesto..	No existían	2.580,760.93	4.273,412.16

En 1910 comenzó a aplicarse la reforma y de ahí el gran aumento del producto.

379. «Patentes de pertenencias de substancias minerales» y «sobre yacimientos de arenas auríferas.» Es un impuesto módico que se cobra por superficie, y se justifica plenamente, pues el Estado de Chile, dueño de todas las minas, las cede al descubridor o al primer ocupante sin más gravamen que el pago de ese módico impuesto.

Su producto es de escasa importancia, como puede verse en seguida:

1909	$ 69,878.93
1910	62,484.34
1911	79,687.74

380. «Impuesto sobre alcoholes.» Es un impuesto de fabricación y se cobra por el sistema denominado de ejercicio, esto es, con la vigilancia de las fábricas y de los viñedos y el uso obligatorio de marcadores mecánicos. La cuota es de un peso, moneda corriente, por litro de alcohol potable y de cinco centavos por litro del desnaturalizado. El fraude se hace en grande escala, como se ve por el hecho de que el producto del impuesto no guarda relación con la gran multitud y extensión de los viñedos ni con la cantidad de alcohol que hay en el mercado.

La renta ha sido la siguiente:

1909	$ 1.762,487.21
1910	2.066,972.74
1911	2.855,952.15

El impuesto sobre alcoholes tiene otra rama. Los derechos que se cobran en las aduanas de la república por los alcoholes y vinos nacionales que se reimportan y los alcoholes y vinos extranjeros que se internan se recargan con un 10 %, que no está incluído en las rentas de aduana, sino que forman renglón aparte en la cuenta de inversión. Su producto en aquellos tres años ha sido el siguiente:

1909	$ 259,222.66
1910	256,349.43
1911	326,806.20

Una oficina administra conjuntamente este impuesto y el de tabacos, naipes, etc., y sus gastos, según los presupuestos de esos tres años han sido:

	1909	1910	1911
Fijos	$ 169,100.00	$ 170,500.00	$ 171,100.00
Variables	434,100.00	449,800.00	162,140.00
	$ 603,200.00	$ 620,300.00	$ 133,240.00

El aumento es mayor en 1912 pues los fijos suben a $ 171,100 y los variables a $ 1.127,500, con lo cual se forma un total de $ 1.298,600.

Se ve, pues, que la recaudación absorbe una enorme cuota del producto.

381. «Contribuciones de faros y valizas». Son también una tasa, pues con ellas el Estado provee a la iluminación de las costas y al señalamiento de todos los sitios peligrosos para la navegación. Su cuota es módica y su producto de poca importancia, según lo demuestra el rendimiento de los últimos años:

1909	$ 4,026.00
1910	2,789.13
1911	2,232.09

Este rendimiento está muy lejos de cubrir los gastos, que para esos mismos años se calculaban en las siguientes cantidades:

	1909	1910	1911
Fijos:			
En oro ..... $	17,600.00 $	17,600.00 $	17,600.00
En moneda corriente	355,110.00	327,950.00	329,100.00
Variables:			
En oro	256,000.00	.....	241,000.00
En moneda corriente	119,284.00	.....	91,484.00

382. «Patentes de compañías de seguros sobre la vida, contra incendios y otros riesgos» y «contribución de 2 % sobre las primas líquidas impuesta por la misma ley a las compañías de seguros contra incendios».

Este impuesto se justifica plenamente en cuanto a las patentes, pues tales empresas son un negocio como cualquiera otro y no deben quedar exentas de contribución mientras todos los demás negocios pagan; pero es menos recomendable en cuanto al impuesto sobre la prima, pues con él se desestimula el seguro, por ser en Chile muy elevadas las primas, y porque el Gobierno no tiene un cuerpo de bomberos bien organizado sino que deja el servicio a la iniciativa y a la abnegación pecuniaria y personal de los particulares.

He aquí su rendimiento:

1909	$ 440,014.98
1910	456,599.17
1911	506,982.80

383. «Servicio de correos.» Como queda explicado, es una tasa y no un impuesto. Por espacio de largos años, el servicio se costeó y hasta dejó buena suma de utilidades, lo que es contrario al concepto de las tasas; pero en los últimos años, por causa de la depreciación del papel moneda, pasó a dejar pérdidas de cierta importancia, por lo cual en 1912 se hizo

necesario aumentar la tarifa del franqueo, que siempre es módica.

Anotamos los datos del rendimiento en los últimos tres años:

	1909	1910	1911
Dirección General de Correos	$ 130,911.10	$ 127,847.25	$ 103,455.08
Estampillas postales	2.313,336.94	2.577,759.94	2.704,159.60
	$ 2.444,248.04	$ 2.705,607.19	$ 2.807,614.68

Los gastos calculados para esos mismos años han sido:

	1909	1910	1911
Fijos: mon. corr. ..	$ 1.408,574.00	$ 1.546,721.50	$ 1.654,126.00
Variables:	1.328,160.00	1.488,212.06	1.528,820.99
	$ 2.736,734.00	$ 3.034,933.56	$ 3.182,946.00

A estas cantidades hay que agregar las subvenciones que se dan a las Compañías de Vapores por el servicio postal y que han sido: en 1909 en oro $ 794,666.65, en 1910 en moneda corriente $ 306,600 y en 1911 en oro $ 644,155.24.

El servicio de correos, como en la generalidad de los países, constituye un monopolio fiscal.

384. Figuran en la ley otras dos contribuciones fiscales, sobre los cuales no podemos dar detalles.

La una es la «contribución sobre desagües,» que se cobra únicamente en las ciudades que tienen establecido este servicio y con la cual se paga el que prestan empresas privadas. Adolece, pues, del defecto de no ser pagada al Estado ni a las municipalidades sino a empresas particulares, y la ley que la ha establecido en cada ciudad faculta a la autoridad municipal para hacer obligatorio el servicio a los vecinos.

La otra es la «contribución sobre depósitos en los bancos», creada por ley de 24 de Enero de 1912; está, pues, en su primer año de aplicación y por esta causa aun no hay detalles de la

renta que produce; para 1913 se calculaba su rendimiento en unos $ 900,000 moneda corriente.

§ 2.º *La industria del salitre.*

385. Los yacimientos salitrales tienen para el Estado una doble importancia financiera: en parte constituyen un dominio fiscal, que no explota directamente, pero del cual saca provecho por medio de la venta de yacimientos; y en parte constituyen una industria privada que da al Fisco una gran renta, la del impuesto sobre la exportación del salitre.

Este impuesto es de una importancia enorme, como que da por sí solo un 42 % de las rentas ordinarias del erario, y por esto hemos creído necesario dedicarle párrafo aparte, y dar algunas noticias sobre la propiedad salitrera, la naturaleza y condiciones del impuesto y su producto.

A) La propiedad salitrera.

Las salitreras son fiscales unas, particulares otras.

Entre las primeras, hay algunas con título de origen fiscal y otras con títulos de origen particular.

Pertenecen a la 1.ª categoría, esto es, a las fiscales con título de origen fiscal: 1.º todos los terrenos salitrales que fueron antes de la Guerra del Pacífico de propiedad del gobierno peruano o del boliviano, incorporados a los bienes fiscales de esos estados, y sobre los cuales no se había constituído propiedad particular; 2.º todos los terrenos salitrales que, según el artículo 2.º del Código de Minería de 1888, están situados en terrenos de propiedad fiscal o municipal, y sobre los cuales no se ha constituído propiedad minera.

Pertenecen a la 2.ª categoría, es decir, a las salitreras fiscales con título de origen particular, ciertos terrenos salitrales que primitivamente fueron del gobierno peruano y situados en la provincia de Tarapacá, que ese gobierno ena-

jenó y cuyos títulos rescató más tarde el gobierno chileno tomándolos de particulares.

Salitreras particulares hay de diversos títulos; pero en general puede decirse que son particulares las concedidas conforme a la legislación peruana, o a la boliviana o a la chilena en los respectivos territorios (hoy todos chilenos a consecuencia de los tratados de la Guerra del Pacífico); y ciertos terrenos adquiridos antes de la guerra por el gobierno peruano directamente o por su orden y que por diversos títulos pasaron nuevamente a manos de particulares.

Como lo dispone el Código de Minería de Chile, el Estado se reserva el derecho de explotar sus salitreras pero nunca lo hace por sí mismo, sino que de cuando en cuando, urgido por necesidades pecuniarias, saca a remate algunos terrenos salitrales y así los cede a particulares, con lo cual obtiene dos provechos: el inmediato de la venta, y el impuesto que cobra después por la exportación del salitre.

La prudencia aconseja no abusar de las ventas, pues con ellas malgasta el Estado las reservas para lo futuro, y porque con la explotación de nuevas salitreras puede sobrevenir un exceso de producción, que ocasionaría la baja de los precios, el desaliento de la industria o la quiebra de algunas empresas.

B) El impuesto.

Apenas ocupadas por las fuerzas chilenas, en la referida guerra, las provincias bolivianas y peruanas, el Gobierno chileno dictó un decreto en que declaró libre la industria salitrera, sin más gravamen que el de pagar un impuesto de exportación de 28 peniques por quintal español (46 kilógramos), y que comenzó a cobrarse en Octubre de 1880.

La ley aduanera de 23 de Diciembre de 1897 modificó la glosa del impuesto en la siguiente forma:

«Art. 9. Todo producto manufacturado que se exporte para el extranjero será libre de derecho.

«Art. 10. Exceptúanse de lo dispuesto en el artículo anterior:

1.º El salitre, que pagará por cada quintal métrico $ 3.38 (1), en la forma que determina el artículo 11 de esta ley (2); y

«2.º El yodo, que pagará por cada kilógramo $ 1.27, en la misma forma que el salitre.»

Aunque es contrario a los intereses de cualquier país el cobrar derechos de exportación, en este caso se justifica el impuesto por tener Chile el monopolio natural del salitre, pues es el único país que lo produce en abundancia, y por el gran consumo que se hace de esta substancia en el mundo entero.

El impuesto no es liviano: equivale a más de dos tercios del costo de producción puesto en Iquique al costado del buque. En efecto, he aquí los cálculos que se han dado sobre el precio del salitre por quintal:

Salarios y sueldos	13	peniques
Carbón	5	„
Transporte al costado del buque	9	„
Amortización	9	„
Total	36	„
Derechos de exportación	28	„
	64	„

En algunas ocasiones de urgencias financieras se ha hablado de aumentar el impuesto: tal medida es inconsulta, pues haría restringirse el consumo y estimularía aun más los trabajos que se hacen en Europa para hallar un substituyente a este abono.

(1) Moneda de oro de 18 d. por peso.
(2) Parte en oro y parte en letras sobre Londres.

Con una producción en crecimiento anual, se calcula que los yacimientos de salitre durarán por lo menos unos 300 años, si antes no se presenta un substituyente.

C) Producto del impuesto.

En 1910 la suma total de las entradas fiscales fué de 13.8 millones de libras esterlinas; de ellas, 5.92 fueron del salitre, o sea el 42 %.

En los treinta años transcurridos hasta 1909 se exportaron 708.442,000 quintales de salitre, y el impuesto produjo en ese mismo tiempo $ 1,101.562,000 de 18 peniques, ascendiendo desde $ 7.641,000 en 1880, a su décuplo aproximado, $ 71.335,000, en 1909. Digamos de paso que el negocio del salitre era relativamente modesto en la época del tratado de Ancón, que puso fin a la guerra.

Reuniendo las cifras de la renta del salitre por quinquenios, para señalar mejor su notable y constante aumento, tenemos:

1880 a 1884	$ 74.971,000
1885 a 1889	111.573,000
1890 a 1894	160.363,000
1895 a 1899	205.168,000
1900 a 1904	237.525,000
1905 a 1909	311.962,000
	$ 1,101.562,000

En los últimos años la renta ha sido:

1910	79.665,417
1911	82.954,890
1912 (estimación)	88.800,000
Total general	$ 1,352.982,307

de 18 peniques.

Más adelante, al hablar de la deuda pública de Chile, haremos ver el escaso provecho que se ha sacado de esta

enorme renta, que se ha gastado en muchísima parte en pagos de sueldos, y en derroches fiscales.

§ 3.º *Contribuciones municipales.*

386. «Impuesto sobre haberes muebles e inmuebles». Grava la propiedad raíz—terrenos y edificios—y también las acciones y bonos de cualquiera empresa, con excepción de los que se adquieran con depósitos de las cajas de ahorro: es, pues, análogo, por una parte, al impuesto fundial (impôt foncier) y, por otra, al mobiliario, que se cobran en Francia; y tiene todos los caracteres de un impuesto sobre el capital, si bien no lo pagan los que están en giro en cualquiera empresa industrial que no emita acciones.

Para cobrar este impuesto, se avalúa el terreno y el edificio y sobre la suma de estos avalúos se aumenta un 10 %, que es la parte que corresponde a los muebles; su cuota depende de las municipalidades y de los electores y puede variar de 1 a 3 por mil del avalúo; por excepción y sólo por pagar obras especiales sube en Valparaíso y otras ciudades al 6 por mil; están exentas del impuesto las propiedades que valgan menos de $ 2,000, con lo cual se atiende a liberar el mínimo de subsistencia y a no estorbar la división de la propiedad. La cuota de los bonos, acciones, depósitos y análogas formas de la riqueza se cobra a las instituciones emisoras y bancarias, y para las acciones y bonos se toma como avalúo el término medio de sus cotizaciones en el último semestre.

Teóricamente es el mejor de los impuestos chilenos: su cuota es módica, y es cómoda para las finanzas municipales porque su elasticidad la asemeja al impuesto inglés sobre la renta (*income tax*); su recaudación es fácil; no es un impuesto de repartición y está libre, por tanto, de las injusticias y desigualdades del fundial francés; se difunde fácilmente por todo el cuerpo social, permite una revisión fácil de los avalúos y consulta los cambios que pueden sobrevenir en el valor del terreno por edificación o por destrucción.

Pero en la práctica adolece de graves defectos. El peor de todos es que, por lo general, los avalúos no corresponden al verdadero valor de la propiedad (2), y las municipalidades abusan de la facilidad que les da la ley para modificar las tasaciones sin criterio científico, y aún contra toda justicia y honradez. El avalúo defectuoso se debe al predominio e influenciade los grandes propietarios agrícolas sobre la municipalidad del territorio respectivo, y de este modo la mayor suma de riquezas de nuestro país paga un tributo insignificante, apenas nueve millones, mientras el impuesto de aduanas (sin contar el salitre), que grava los consumos y afecta más hondamente a la masa más pobre de la población da al Estado más de cincuenta millones al año.

Otro punto de comparación dará idea clara de la injusta exigüidad de este impuesto: el de alcoholes, que representa una mínima parte de la producción agrícola, da al Fisco tres millones anuales, y sin embargo toda la propiedad agrícola, urbana, minera y todos los valores mobiliarios y los muebles, en territorio tan extenso, dan a las municipalidades apenas el triple de esa suma.

Hay, pues, una injusticia que corregir: en nuestro país están mucho más gravados los consumidores que los propietarios.

387. «Impuesto de patentes sobre profesiones e industrias». Es análogo a las patentes y licencias que se cobran en Francia e Inglaterra. Grava el ejercicio de las profesiones liberales y los establecimientos comerciales e industriales. Para que sea proporcional, sin que se logre conseguirlo, se han dividido los departamentos de la república en cinco categorías, y las profesiones y establecimientos en dos o más clases, y se cobra según la clase y la categoría, de modo que la proporcionalidad

(2) En 1911 se vendió una riquísima hacienda situada a poca distancia de Santiago, en $ 5.125,000, y sin embargo, sólo paga de contribución municipal el 3 °/oo sobre un avalúo de $ 650,000, o sean $ 1,950. Como éste hay millares de casos.

se refiere a la importancia del giro y de la instalación en relación con la importancia de la población.

La patente más baja es de tres pesos (establecimientos de 3.ª clase en departamento de 5.ª) y la más alta de doscientos (1.º de 1.ª); pero en las grandes casas importadoras sube hasta $ 2,000, si bien pueden elegir el 2 % sobre sus utilidades.

388. «Patentes a los establecimientos donde se expenden bebidas alcohólicas». Análogas a las licencias inglesas, gravan esa clase de establecimientos. Para buscar la proporcionalidad, se ha procedido como en las patentes anteriores: hay tres clases y su monto varía según la importancia del departamento; las de 1.ª clase en Santiago y Valparaíso valen $ 2,000. Este subido impuesto tiene por objeto combatir el alcoholismo; pero la indolencia de la policía y de las autoridades hace ilusorio este fin, porque se tolera un gran número de establecimientos más o menos clandestinos y fraudulentos.

389. «Impuesto de matadero y carnes muertas». Tiene también carácter de tasa, pues se cobra por el servicio de mataderos y de inspección de carnes. La contribución es muy módica, 45 centavos por cada cien kilos en Santiago y Valparaíso y 30 en las demás provincias; pero apenas tres o cuatro ciudades tienen mataderos de buena clase, y en las demás son muy malos y la inspección nula, porque carecen de los elementos indispensables.

Hay otras dos contribuciones generales a todo el país que en seguida enumeramos.

«Patentes de minas», distintas de las comprendidas en el impuesto fiscal del mismo nombre, pero iguales por su naturaleza y forma: se cobran cinco pesos anuales por hectárea.

«Patentes de carruajes». Muy módica; tiene por objeto hacer que los carruajes paguen el desgaste del pavimento.

390. Anotamos en seguida algunos datos sobre el rendimiento de estas contribuciones y otras entradas municipales en 1902 y 1911, para que se vea la diferencia en diez años:

	1902	1911
Impuesto de haberes	$ 3.853,087	$ 8.961,839
Patentes de profesiones e industrias	811,425	431,711
Patentes bebidas alcohólicas ..	497,672	1.779,424
Patentes de minas	255,158	458,075
Contribuciones de vehículos....	363,782	631,592
Mataderos	686,377	1.039,068
Censos y arriendos	506,957	805,723
Multas, intereses penales, etc....	965,938	4.547,564
Ingresos fuera de presupuesto	2.201,333	4.399,937
	$ 10.141,759	$ 24.054,933

El gran aumento en las entradas por patentes de bebidas alcohólicas no se debe al proporcional desarrollo del alcoholismo sino al hecho de que esa contribución era trienal y después fué anual.

En esos mismos años los gastos de las Municipalidades fueron los siguientes:

Diversos empleados (alcaldía, tesorería, secretaría, etc.)...	$ 1.287,247	$ 3.864,671
Policía de seguridad (rural)....	658,358	1.614,892
Id. Aseo.....	953,903	2.664,419
Alumbrado público	881,783	1.931,861
Pavimentación	1.219,768	2.495,177
Instrucción primaria	616,988	163,230
Beneficencia e higiene	344,345	827,414
Gastos diversos e imprevistos..	2.062,470	5.525,102
Egresos fuera de presupuestos	2.585,274	5.196,989
	$ 10.110,156	$ 24.784,907

La diminución en los gastos de instrucción primaria se debe en mucha parte al aumento de las escuelas fiscales, con el cual los municipios entran a ahorrar los gastos que hacían.

La proporción de los gastos diversos e imprevistos es enorme, llega al 20 % del total y acusa desorden financiero.

§ 4.º *Contribuciones locales.*

391. Entre las municipales, que enumera la ley, hay algunas de carácter meramente local y que por esto preferimos colocar en grupos separados. Por su poca importancia nos limitamos a enumerarlas. Son las siguientes:

«Impuesto para el servicio obligatorio de desagües en Iquique»;

«Derechos de aguas en Copiapó»;

«Privilegios de lanchas cisternas en Valparaíso»;

«Derechos de andamios en Santiago y Valparaíso»;

«Servicio de pavimentación de Santiago y de nivelación y pavimentación de Valparaíso.»

A éstas debemos agregar las contribuciones especiales de la provincia de Tacna y que en la ley se enumeran por separado por la situación especial de esa provincia, donde Chile ejerce dominio mientras un plebiscito o un convenio con el Perú decida a cuál de estas dos naciones pertenecerá en definitiva. Son las siguientes:

1.º Contribuciones de seguridad y alumbrado público,

2.º Contribución de patentes de carruajes;

3.º Contribución de patentes industriales;

4.º Contribución de matadero y albeitar;

5.º Contribución de mercados y abastos;

6.º Contribución de mojonazgo y sisa;

7.º Contribución de comprobación de pesos y medidas e inspección de líquidos.

§ 5.º *Otras contribuciones.*

392. Las leyes autorizan aún otras contribuciones, todas las cuales tienen carácter de tasa, pero sin que el Estado ejerza el monopolio del servicio respectivo, salvo en dos o tres.

Las enumeramos a continuación:

1.º Aranceles de cementerios;
2.º Aranceles parroquiales;
3.º Derechos de los fieles ejecutores;
4.º Aranceles consulares;
5.º Aranceles judiciales;
6.º Impuesto de tonelaje a favor de los hospitales;
7.º Derechos de rol;
8.º Impuesto sobre marcas de fábrica.

En las contribuciones de los dos últimos párrafos no nos es posible consignar datos numéricos, pues la estadística es muy incompleta, apenas existe.

CAPITULO XLVI.

2.º RENTAS DEL DOMINIO.—OTRAS RENTAS.

393. Los bienes del Estado.—394. Los ferrocarriles: caracteres del servicio.—395. Cuadro de la explotación de los ferrocarriles.—396. El costo de construcción.— 397. Resultados de la explotación. — 398. El telégrafo fiscal.—399. El dique de Talcahuano.—400. Cédulas hipotecarias, productos de censos.—401. Arrendamiento de propiedades fiscales.—402. Otras entradas.

393. El Estado posee en Chile muchos bienes de que saca una renta y algunos de los cuales tienen carácter bien definido de dominio fiscal, mientras otros tienen un carácter mixto de bienes usados como base de una tasa y bienes empleados como base de una industria. Entre estos bienes merecen especial importancia los ferrocarriles, el telégrafo, el dique de Talcahuano, ciertos valores mobiliarios y algunas propiedades raíces que el Estado explota por medio del arrendamiento.

Damos en este capítulo algunas noticias acerca de la renta que producen estos bienes.

Caracteres de los FF. CC. chilenos.

394. Los ferrocarriles del Estado tienen en Chile un carácter mixto. Los ha construído y explota sin fin de lucro, con la

intención de impulsar el progreso general del país y su desideratum no pasa más allá de cubrir los gastos o de obtener una pequeña ganancia que le permita atender a las contingencias del servicio, y a este fin se encaminan las tarifas bajas del transporte: por este aspecto, pues, los ferrocarriles chilenos son una verdadera tasa. Pero como al mismo tiempo están constituídos como propiedad fiscal y dirigidos en forma de empresa particular aparte de las reparticiones públicas, y como el Estado no los explota en forma de monopolio, tienen también los caracteres del dominio industrial.

Toda la red central desde la provincia de Aconcagua hasta la de Llanquihue ha sido construída por el Estado de sus propios recursos (generalmente empréstitos); pero la del norte, la del llamado Ferrocarril Longitudinal, ha sido contratada en condiciones diversas, con empresas que hacen toda la obra emitiendo bonos con la garantía del Estado y que, al terminarla, la entregarán al Estado mediante el pago de la cantidad estipulada.

El primer ferrocarril que se construyó en Chile fué el de Copiapó a Caldera de muy corta extensión, iniciado en 1848 e inaugurado en 1851; poco después se inició la construcción de la línea de Valparaíso a Santiago, de 187 kilómetros; desde entonces se ha construído sin cesar, pero sólo desde 1881 existe la línea central completa.

De un interesante y luminoso estudio presentado al VIII Congreso Científico por el ilustrado ingeniero don Hormidas Henríquez y que trata «de la formación de la zona de atracción del Puerto de Valparaíso», tomamos todos los siguientes datos acerca de los ferrocarriles fiscales de Chile.

Explotación de los FF. CC.

395. Comenzamos por un cuadro que abarca el movimiento económico desde 1881 hasta 1911 inclusive y que

contiene las líneas generales de la explotación de dichos ferrocarriles.

Años	Entradas	Gastos	Utilidad	Pérdida	Coeficiente de explotación	Kilómetros en explotación
	$	$	$	$	%	
1881	4.709.385	2.451.336	2.258,049	———	52.1	950
1882	5.195 326	2.540.574	2.654,752	———	49.2	950
1883	5.561.689	3.008.317	2.553,372	———	54.1	950
1884	6.000.053	3.141.295	2.858,758	———	50.3	950
1885	6.088.178	3.805.473	2.282,705	———	62.5	950
1886	6.433.393	4.027.373	2.406,020	———	62.6	950
1887	6.349.621	4.197.250	2.152,371	———	67.0	950
1888	6.840.166	5.240.279	1.599,887	———	75.1	1.068
1889	8.060.830	6.911.940	1.148,890	———	85.7	1.068
1890	8.432.305	6.953.690	1.528,615	———	82.0	1.068
1891	10.151.196	8.347.403	1.803,793	———	82.1	1.104
1892	9 696.256	9.125.280	570,976	———	94.1	1.104
1893	12.573.636	9.856.904	2 716,732	———	76.5	1.236
1894	12.528.408	11.520.258	1.008,150	———	91.9	1.236
1895	13.080.094	13.535.349	———	455,255	103.5	1.306
1896	13.126.273	13.290.984	———	164,711	101.2	1.401
1897	13.077.371	12.896.013	181,358	———	97.1	1.401
1898	13.738.666	12.788.748	949,618	———	93.1	1.469
1899	13.997.799	13.911.782	86,017	———	99.8	1.469
1900	14.944.872	15.917.434	———	972,562	107.4	1.858
1901	16.244.813	18.719 709	———	2.474,896	115.2	1.858
1902	16.840.875	17.925.152	———	1.084,277	106.4	1.941
1903	18.705.094	17.343.685	1.361,409	———	92.8	2.179
1904	19.673.825	18.667.171	1.006,654	———	94.9	2.179
1905	21.442.067	20.818.916	623,151	———	97.1	2.197
1906	24.805.046	28.359.210	———	3.554,164	114.3	2.469
1907	32.349.852	52.856.259	———	20.506,407	163.8	2 474
1908	44.992.925	65.817.562	———	20.824,637	146.2	2 564
1909	47.169.803	58.734.301	———	11.564,498	124.5	2.564
1910	50.232.362	60.718.529	———	10.486,167	120.8	2.672
1911	54.824.264	67.269.877	———	12.445,613	122.7	3.174
	537.916.143	590.698.053	31.751.277	84.533.187		

Costo de construcción.

396. La Sección Valparaíso-Quillota (55 km.), terminada en 1857 y principiada en 1852, costó a razón de $ 85,361 el

kilómetro, que al cambio medio de 46 peniques, hacen 382,600 pesos de 10 peniques.

En 1863 se terminó el ferrocarril entre Valparaíso y Santiago, de 185 kilómetros, y costó $ 11.316,182 que al cambio medio de 44 peniques, nos da un promedio de $ 270,000 de 10 peniques por el kilómetro.

En cuanto al costo del material rodante y maestranzas, en líneas bien explotadas, varía entre el 60 y 90 por ciento del costo de la vía.

Los datos últimos que tenemos para las distintas naciones de Europa, son los siguientes:

Alemania, año 1909	360,816	frs.
Austria, año 1908	379,223	,,
Hungría, año 1908	213,788	,,
Francia, líneas principales, año 1908	446,535	,,
Bélgica, FC. del Estado, año 1908	581,143	,,
Holanda, año 1897	269,518	,,
Gran Bretaña, año 1906	866,976	,,
Dinamarca, FC. del Estado, años 1909-10	179,598	,,
Noruega, años 1908-09	131,714	,,
Suecia, FC. del Estado, año 1908	156,683	,,
Rusia, sin la Finlandia, año 1907	258,790	,,
Finlandia, FC. del Estado, año 1908	116,500	,,
Rumania, año 1908	296,005	,,
Servia, FC. del Estado, año 1908	241,178	,,
Bulgaria, FC. del Estado, año 1908	140,593	,,

En los ferrocarriles construídos en Chile en los últimos años el costo por kilómetro ha sido el siguiente:

De trocha ancha:	
Alcones a Pichilemu	$ 308,000
Hualañé a Llico	418,000
Melipilla a San Antonio	227,000
Osorno a Puerto Montt	216,000

Selva Obscura a Curacautín	141,000
Santiago a Peñón	182,000
Rucapequén a Río Itata	72,000
San Vicente a Peralillo	118,000
Curicó a Hualañé	76,000
Púa a Selva Obscura	50,000

De trocha angosta:

Rayado a Los Vilos	$ 74,000
Choapa a Salamanca	64,000
Serena a Pelícano	65,000
Choapa a Illapel	62,000
Rayado a Papudo	85,000
S. Clemente a Río Colorado	44,000
Inca a Chulo	33,000
Rancagua a Doñihue	61,000
Pueblo Hundido a Cerrillos	29,000
San Felipe a Putaendo	70,000

Todo calculado en pesos de diez peniques.

El costo medio es de $ 150,000 por kilómetro, según los cálculos hechos por el referido ingeniero.

Balance de la Empresa.

397. En los últimos treinta y un años la Empresa de los FF. CC. del Estado ha tenido $ 813.100,000 de 10 peniques de entrada.

Las salidas fueron de $ 829,600,000.

Las pérdidas pueden avaluarse así:

Pérdidas	$ 95.600,000
Interés que debió dar el capital	369.600,000
Suma	$ 465.200,000

Para descontar:

Utilidades dadas por el ferrocarril ..	$	79.100,000
Total de pérdidas	$	386.100,000

Asciende, pues, la pérdida de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado a la suma de $ 386.100,000 de 10 peniques en treinta y un años. Y si a esto agregamos la pérdida que ya se ve venir de ocho millones, como mínimum, y el interés del capital en 1912, tendremos que la Empresa en estos treinta y dos últimos años ha perdido la suma de $ 430.000,000 de 10 peniques.

Lo cual confirma el hecho universal de que el Estado es muy mal administrador de esta clase de empresas.

398. En condición análoga a la de los ferrocarriles se encuentran las líneas fiscales de telégrafos: el Estado las ha tendido en parte para impulsar el progreso general, con tarifas baratas, y en parte para el servicio administrativo, y por esto tiene aspecto de tasa; pero como no rechaza un lucro y como explota el servicio en competencia con las líneas particulares, tiene también aspecto de dominio industrial.

La red telegráfica del Estado se extiende a 15.501,813 metros, y con las particulares suma 40,000 kilómetros de líneas; el movimiento fiscal en 1912 fué de 2.345,000 telegramas en el interior y 110,000 en el exterior, y el producto aumentó en unos $ 301,000 sobre el de 1911.

He aquí datos de la producción y de los gastos de este servicio:

1909	$	1.657,576.14
1910		1.624,845.71
1911		1.944,955.90

Los gastos calculados para esos mismos años fueron:

	Fijos	Variables
1909	$ 1.506,298.00	$ 659,220.00
1910	1.591,246.00	789,100.00
1911	1.718,206.00	1.214,100.00

399. El dique de Talcahuano, para carena de las naves de guerra pero cuyo uso se permite a las del comercio, es por esta última consideración un bien de dominio industrial. Las rentas que produce son insignificantes:

1909	$ 10,468.90
1910	15,194.21
1911	12,275.94

400. El Estado posee también una cantidad considerable en cédulas de la Caja de Crédito Hipotecario y de la de Crédito Salitrero: en parte están destinadas a garantía de la emisión fiscal de papel y en parte constituye fondo de garantía de la deuda interna.

Estas cédulas dan una renta anual, cuyo monto anotamos a continuación:

1909	$ 1.249,404.57
1910	1.255,924.58
1911	1.257,113.02

Análoga a este género de renta es la que producen los intereses de censos fiscales y cuyo producto es de unos mil pesos anuales o menos.

401. Las propiedades fiscales que están dadas en arrendamiento a particulares han producido la siguiente renta:

1909	$ 172,421.33
1910	188,111.27
1911	298,465.85

402. He aquí, por fin, otro grupo de entradas fiscales con su producto en los mismos tres años:

Intereses y descuentos.	$ 1.054,431.41	$ 372,597.17	$ 120,694.40
Rentas generales.....	2.551,962.83	1.502,451.99	2.975,483.13
Herenc. ab intestato..	40,100.58	5,572.12	8,888.91

Hay todavía algunas otras rentas, pero son de escasa importancia.

CAPITULO XLVII.

§ 3.º RENTAS EXTRAORDINARIAS.

EL PAPEL MONEDA.

403. Enumeración de las principales rentas extraordinarias.—404. Recargo de impuestos y creación de otros nuevos.—405. Enajenación de propiedades fiscales.—406. Tesoro fiscal.—407. El papel moneda: primer período.—408. Segundo período.—409. Tercer período.—410. Las emisiones y el cambio internacional.—411. Rentas especiales producidas por el papel moneda.

403. Entre las rentas extraordinarias de que suelen echar mano los gobiernos, hay cuatro a que el nuestro ha recurrido, rara vez con respecto a algunas, muy frecuentemente con respecto a otras; y son: la creación de impuestos y el recargo de los existentes, las ventas de propiedades dominales, las emisiones de papel moneda y los empréstitos. Trataremos en este capítulo de los tres primeros recursos, y dejamos los empréstitos para un capítulo aparte.

404. Hasta hace pocos años podía decirse que la carga tributaria era muy liviana en nuestro país: la gran renta del salitre, que se ha aplicado siempre a entradas generales, daba para todo, hasta para el derroche, el cual se hacía contra toda cordura, sin la menor consideración del porvenir; y las grandes obras públicas se han construído siempre con fondos de empréstitos exteriores. No era menester, por consiguiente, crear nuevas contribuciones ni recargar las antiguas.

Pero en los últimos años ya comenzaron a ser insuficientes aquellas grandes y providenciales entradas; desde 1908 comen-

zó a hacerse crónico el déficit de la hacienda, y desde entonces se ha recurrido al aumento de la carga tributaria para saciar la derrochadora avidez de gobiernos imprudentes e incapaces de previsión.

En 1909 se inició la reforma del impuesto de papel sellado, timbre y estampillas, al cual se hizo dar el cuádruple de lo que antes daba.

El 24 de Enero de 1912 una ley creó la contribución sobre depósitos a plazo en los bancos, de la cual se esperan considerables cantidades.

El 12 de Febrero de ese mismo año otra ley ordenó recargar los derechos de aduana en un 5 % sobre el avalúo y gravar con igual cuota muchos artículos que antes no pagaban derechos.

Y en Enero de 1913, se recargó aún más el impuesto sobre tabacos, ya recargados por la ley de timbres de 1909.

Además hay en estudio otros nuevos impuestos.

El recargo sobre los derechos de aduana es transitorio, rige sólo por tres años, pero lleva camino de quedarse con el carácter de permanente. Este recargo es injusto, pues grava aún más los consumos, y afecta principalmente a las personas de cortos recursos; su objeto fué cubrir el déficit de la hacienda pública.

Nunca ha precedido a la creación de impuestos nuevos ni al recargo de los establecidos una revisión severa, rigorosa, sincera de los presupuestos, con que se podrían suprimir muchos gastos inútiles, antecedente necesario de cualquier aumento de los tributos; y si de todos modos hubiera sido necesario este aumento, la justicia imponía establecer los nuevos gravámenes sobre la fortuna, y restablecer, por ejemplo, la ley de herencias, que habría hecho contribuír a los pudientes en servicio del Estado.

Y nunca, tampoco, se han tocado estos recursos por alguna grave necesidad, como una guerra, una gran calamidad pública, sino llanamente para cubrir los desórdenes de nuestra

hacienda, con lo cual se ha dado carácter de permanentes a urgencias transitorias, y se capitalizan deudas que debían servirse con el presupuesto ordinario.

405. Con igual criterio han procedido nuestros gobiernos en las enajenaciones de propiedades del dominio fiscal: el anhelo algo precipitado de saldar los déficit de la hacienda sin hacer antes economías en los presupuestos ha sido la causa determinante de estas enajenaciones.

Las principales han sido siempre las ventas de terrenos salitrales y las de bonos hipotecarios de propiedad del Estado.

Con las primeras, se exponía el Estado a un grave peligro. Vendiendo salitreras, se fuerza la producción sin que aumente paralelamente el consumo de salitre en el mundo y sobreviene de este modo la amenaza de baja de los precios y de no explotación de las salitreras de empresas con pocos capitales.

Con las segundas, ha hecho el Estado daños positivos. En primer lugar el Estado compraba cédulas hipotecarias para guardarlas como parte de garantía del papel moneda, y al venderlas, como lo hizo, por valor de algunos millones en virtud de la ley de 12 de Febrero de 1912, daba pruebas de poca moralidad pues suprimía una parte de la garantía de la emisión fiscal; y aunque esta venta no influyera positivamente para depreciar el billete, a lo menos impedía que subiera de valor real, como que era indicio de poca o no eficaz voluntad de rescatar el papel moneda en el plazo fijado. En segundo lugar, al presentarse el Estado como comprador de cédulas hacía subir sus cotizaciones en el mercado y deprimía artificialmente la tasa del interés, y al venderlas daba origen a los dos fenómenos contrarios.

He aquí los datos del producto de las ventas de propiedades fiscales en tres años:

1909	$ 357,128.88
1910	1.002,132.19
1911	365,982.65

406. Tesoro de guerra no tiene el Estado chileno, pero posee, además de las cédulas hipotecarias y salitreras de que hemos hablado, una considerable cantidad en oro que es un fondo destinado al rescate del papel moneda y que se denomina «fondo de conversión» (1).

Este fondo se ha formado con destinaciones especiales consignadas en los presupuestos, y con acumulaciones semestrales—suspendidas en 1911, contra toda cordura—y con los intereses que ganan esas mismas sumas en los bancos en que están depositadas.

He aquí el monto de las cantidades, el nombre de los depositarios y el interés, hasta la fecha del 31 de Diciembre de 1911, en oro de 18 peniques:

En el Deustche Bank	$ 55.450,057.81	3 3/4 %
En el Disconto Gessellschaft...	26.798,475.01	3 3/4 „
En el Dresdner Bank	6.328,116.58	3 3/4 „
En el N. M. Rothschild and Sons.	9.442,339.16	3 1/2 „
	$ 98.018,988.56	

De estos fondos no se puede disponer sino única y exclusivamente para el rescate del papel moneda: la fe pública está ligada a ello.

EL PAPEL MONEDA.

407. De mucho mayor importancia que los precedentes han sido para el Estado las emisiones de papel moneda, que

(1) El gobierno chileno no tiene participación alguna en negocios bancarios, pues el régimen de estas instituciones es muy liberal: la ley de bancos de 1860 autoriza la institución de bancos libres reglamentados por el Estado sólo en cuanto a la presentación de estatutos, garantía de la emisión, publicación de balances y otros pocos puntos de menor importancia. No damos más detalles sobre el régimen bancario por estar en vías de reforma.

Las únicas instituciones de este género de carácter oficial son la Caja de Crédito Hipotecario, que sirve de intermediaria entre los capitalistas y los propietarios, y en la cual el Estado no persigue lucro alguno; y las Cajas de Ahorro, que emanan de la de Crédito, destinadas a fomentar el ahorro popular y también organizadas sin mira de lucro.

componen la triste historia financiera y económica de nuestro país. Como no podemos extendernos demasiado, procuraremos hacer una reseña rápida y al mismo tiempo un comentario de esas operaciones, pues así se pondrá por sí sola de manifiesto la necesidad de algunas emisiones y la inmoralidad de otras.

Primer período.

Primera emisión.—Hasta 1878 hubo en Chile circulante de metal, pero algunos bancos (los principales) se encontraron en esta fecha en seria dificultad para pagar sus billetes, y el Estado les concedió el favor de que les fueran recibidos en las oficinas públicas sin ningún descuento; y en el mismo año (23 de Julio) se dictó una ley que declaró de curso legal los billetes de dichos bancos hasta por la suma de $ 13.600,000 y estableció que la conversión se haría el 31 de Agosto de 1879. La emisión debía ser garantida con depósito, en arcas fiscales, de bonos hipotecarios y otros valores análogos. Así comenzó el curso forzoso, ostensiblemente por necesidades fiscales, en realidad para salvar a los bancos.

El 6 de Septiembre de 1878 una nueva ley elevó la emisión a $ 15.010,000 y se postergó la fecha de la conversión para el 1.º de Mayo de 1880.

Segunda emisión.—El año de 1879 trajo consigo la guerra del Pacífico, el Ejecutivo se vió urgido y por ley de 10 de Abril de 1879 se le autorizó para emitir por sí o por intermedio de los bancos hasta $ 6.000,000. Con esto el curso forzoso subió a $ 21.010,000, pero las necesidades de la guerra explicaban y justificaban este recurso. Se fijó plazo de cinco años para convertir estos seis millones.

Tercera emisión.—El 26 de Agosto del mismo año se repitió la autorización, por la misma causa: se emitían otros $ 6 millones. No se fijó plazo.

Cuarta emisión.—La guerra seguía su curso y continuaba imponiendo gastos para los cuales no alcanzaban los recursos ordinarios; así, pues, el 10 de Enero de 1880 se autorizó una nueva emisión, por $ 4.000,000, para cuyo pago tampoco se fijó plazo.

Quinta emisión.—Como continuara la urgencia, una ley de 19 de Agosto de 1880 autorizó otra emisión, esta vez por $ 12.000,000, y también sin plazo de conversión.

Sexta emisión.—Por último, el 5 de Enero de 1881 se autorizó otra emisión de $ 12.000,000, motivada igualmente por la guerra.

Esta fué la última de ese período y con ella se sumaron $ 55.000,000; pero como no se usó del total de las autorizaciones, la emisión llegó en 1881 sólo a $ 23.000,000.

Por ley de 14 de Marzo de 1887 y otras posteriores, se inició el retiro gradual del papel moneda, por incineración, se proveyó a la acumulación de pastas metálicas para el rescate de las emisiones y por fin se ordenó el retiro de aquellas emisiones bancarias que en 1878 habían sido declaradas de curso legal. La intención fué reducir el circulante a $ 18.000,000.

Al fin de este período la circulación era la siguiente:

Fiscal	$ 21.287,916.00
Bancaria.....	18.545,856.00
	$ 39.833,872.00

Segundo período.

408. *Séptima emisión.*—La revolución de 1891 forma un segundo período de emisiones.

La séptima de la serie total fué autorizada por ley de 10 de Junio de 1891, su monto se fijó en $ 2.000,000 en billetes de 50 centavos, sin plazo,

Octava emisión.—Fué de $ 6.000,000, convertibles en pesos de plata, de modo que no tuvo caracteres de emisión de curso forzoso, sino ciertos aspectos de billetes bancarios.

Novena emisión.—El 18 de Agosto de 1891, pocos días antes de triunfar la revolución, una ley autorizó al Presidente para emitir $ 15.000,000, pero una ley del gobierno constitucional restablecido, de 2 de Febrero de 1892, ordenó retirar todas las emisiones hechas por el gobierno de Balmaceda durante la revolución: las referidas emisiones se cancelaron por medio de empréstitos en vales de tesorería.

Al terminar el año 1891 la circulación era:

Fiscal	$ 41.264,115.00
Bancaria.....	20.291,036.00
	$ 61.555,151.00

La enorme abundancia del papel moneda, cuyos males estaban bien a la vista y que se simbolizaban en una enorme depreciación del cambio internacional, hizo pensar a los legisladores en la necesidad de la conversión, y en efecto el 26 de Noviembre de 1892 se dictó una ley que ordenó el rescate de la emisión a razón de 24 peniques por peso. Como esta ley no se llevó a la práctica, creemos excusado dar más detalles sobre ella; tampoco se cumplieron otras leyes que la complementaron o modificaron.

El 11 de Febrero de 1895 se dictó una nueva ley de conversión, esta vez a razón de 18 peniques por peso y a contar desde el 1.º de Junio del mismo año. Esta ley se cumplió y por espacio de tres años, hasta el 31 de Julio de 1898, hubo en el país circulante de oro, con monedas de plata como ayudante. A esta conversión se puede reprochar que se hizo en mala situación, en época de intranquilidades internacionales y de no firme situación económica interior.

Al hacerse la conversión el circulante rescatado era de $ 29.459,364; la circulación bancaria era de $ 19.910,277, y, en virtud de esa última ley, debía ser garantida con depósitos de pastas metálicas en arcas fiscales.

Tercer período.

409. *Décima emisión.*—A mediados de 1898 las dificultades con la República Argentina llegaron a su mayor agudez y peligro y la guerra estuvo cerniéndose sobre ambos países; esto produjo gran intranquilidad, que se tradujo por retiros de fondos de los bancos, a cuya consecuencia algunos quebraron y los más sólidos se vieron en peligro de zozobrar.

Las alarmas de los legisladores, su poca seguridad moral y las influencias de aquellas instituciones, a las cuales no se quería ver caer por tierra, trajeron consigo una nueva emisión de papel moneda, por $ 50.000,000, pagaderos en moneda de oro a razón del 18 peniques por peso a partir del 1.º de Enero de 1902; se proveía al pago ordenando que anualmente se tomaran de las entradas de aduana $ 10.000,000 en oro, que se irían aumentando hasta completar la suma de la emisión.

Esta ley contenía disposiciones verdaderamente inmorales: según ellas, todos los derechos de aduana (importación y exportación) se pagarían en oro, a razón de 18 peniques por peso. Así el Estado cobraba sus principales rentas en oro, y pagaba a su personal y dejaba para el público la moneda de papel, que tendría que depreciarse y de hecho se depreció considerablemente desde el primer momento.

El dinero de la emisión fué prestado a los bancos al interés del 2 % anual.

Como la emisión no había sido abundante y se acumulaban fondos para rescatarla, y como además había fe en la promesa del gobierno, el billete mejoró de precio y al acercarse la fecha del pago llegaba a subir de 17 peniques: la conversión habría sido fácil.

Pero no se cumplió la ley: el 31 de Diciembre de 1901, en la víspera del día señalado para el pago, una nueva ley postergó la conversión para el 1.º de Enero de 1905.

Undécima emisión.—En realidad, no había propósitos serios de convertir, y cuando se acercó el vencimiento del nuevo plazo, se habló de dificultades de los bancos, que estaban sin caja, y de peligro de muchas quiebras y desastres: la influencia directa de los agricultores en las Cámaras y la indirecta de los banqueros trajeron consigo una nueva postergación del plazo y, lo que es peor, una nueva emisión, agregada a la existente.

Por ley de 29 de Diciembre de 1904 se autorizó la emisión de otros $ 30.000,000 y se postergó el plazo para el pago de los $ 80.000,000 hasta el 1º. de Enero de 1910.

El producto de la emisión se distribuyó en esta forma: $ 10.000,000 que ingresaron a arcas fiscales, a confundirse con las entradas ordinarias, disparate financiero digno de toda censura, pues no había razón alguna que justificara recurso tan peligroso; y $ 20.000,000 que se invirtieron en bonos hipotecarios, que quedaron afectos a la amortización de la deuda interna.

Duodécima emisión.—Poco más tarde el Estado tomó resueltamente el camino del abuso: era un deudor que, al vencerse su obligación, no sólo no pagaba sino que tomaba más dinero prestado.

Razones y causas análogas a las que motivaron la de $ 30 millones de 1904 trajeron una nueva emisión, autorizada por ley de 26 de Mayo de 1906 y cuyo monto fué de $ 40.000,000, con lo cual la deuda subió a $ 120.000,000: de esta emisión se destinaron $ 20.000,000 a obras públicas y se garantizaron con igual suma en oro tomada de los derechos de aduana, y el resto se prestó a los bancos.

La inversión de veinte millones en obras públicas, que parecía ser un pequeño bien sacado del mal de la emisión, era un

engaño, pues ya se había contratado un empréstito exterior para esas mismas obras, de modo que se anticipaban los fondos de este empréstito gravándose el Fisco con una deuda interna.

Décima tercia emisión.—El abuso no se detuvo allí: el 27 de Agosto de 1907 una nueva ley autorizó otra emisión más, por $ 30.000,000, cuyo producto total debía invertirse en bonos hipotecarios destinados a garantizar esta misma emisión, otro disparate financiero, pues en el mejor de los casos era tomar fondos del haber de los particulares, sin abonar interés, para comprar bonos y ganarse el Fisco los intereses, lo cual era un abuso incalificable.

Una nueva ley postergó el plazo de la conversión hasta el 1.º de Enero de 1915.

La deuda es, pues, de $ 150.000,000.

La sola exposición de estos hechos es el mejor análisis que se puede hacer de tan mala política financiera.

410. Pondrán más de manifiesto los efectos de esta mala política monetaria algunos datos sobre el movimiento del cambio internacional de 1878 hasta 1912.

Antes de la primera emisión, en 1877, con circulante metálico (plata), el promedio anual del cambio fué de 42 1/16 (la par era poco menos de 45 d.), y durante el primer semestre de 1878 fué de 40 2/5 peniques.

Con las emisiones de este año bajó hasta 37 1/16; los comienzos de la guerra del Pacífico lo hicieron descender hasta 25 1/2, pero las victorias lo hicieron subir y a principios de 1880 estaba en 36 7/16; las nuevas emisiones produjeron su efecto y en Agosto de ese año había bajado a 25 11/16, pero reaccionó un poco al principiar el año 1881, por los triunfos de nuestras armas, y en Enero estaba en 29 1/2.

Durante diez años no hubo emisiones y sólo los incidentes de la guerra exterior, los de la política interior y las fluctua-

ciones de la plata influían en el cambio, cuyo promedio en ese tiempo fué el siguiente:

1881—30 15/16; 1882—35 3/8; 1883—35 1/4; 1884—31 3/4; 1885—25 7/16; 1886—23 15/16; 1887—24 1/2; 1888—26 1/4; 1889—26 9/16; 1890—24 1/16.

En 1891 hubo una guerra civil con el cortejo de emisiones que hemos referido, y durante los meses que duró la lucha el cambio bajó desde 24 1/16 hasta 16 3/8; el triunfo de la revolución y el restablecimiento del gobierno constitucional provocaron una reacción que lo hizo subir hasta 22 1/8.

La ley de conversión de 1892, que fijaba el tipo a 24 peniques, no produjo efecto favorable y el cambio volvió a bajar y bajó hasta 1895 según los siguientes promedios: 1892—18 13/16; 1893—15; 1894—12 9/16.

La ley de conversión de 1895 (18 peniques) lo hizo subir hasta 17 7/16, y hasta Agosto de 1898 se mantuvo al rededor de este último tipo, pues había circulante de oro y no se presentaba otra causa de descenso que la proviniente del punto del metal (*gold point*, o costo del transporte del oro).

En Agosto de 1898 se emitieron 50 millones de curso forzoso y el cambio bajó de 17 1/4 a que se había mantenido por término medio, a 13 1/2 en ese mes, a 12 1/2 en Septiembre, y al rededor o muy poco por encima de ese tipo fluctuó hasta fines del año. En los años siguientes el promedio fué: 14.5 en 1889, 16.8 en 1900, 15.97 en 1901, 15.19 en 1902, 16.62 en 1903, 16.57 en 1904.

A fines de este último año se autorizó la emisión de los 30 millones y el cambio volvió a bajar: en 1905 fué de 15.63, y 14.36 en 1906, año de emisión de otros 40 millones, 12.06 en 1907, en que se emitieron los últimos 30 millones, 9.62 en 1908, 10.78 en 1909, 10.75 en 1910, 10.50 en 1911 y otro tanto en 1912.

Es bien manifiesta, pues, la depreciación del circulante por causa de su aumento; pero debemos advertir que para la

gran baja de 1908 se unieron a la influencia de las repetidas emisiones las consecuencias de la gran crisis norteamericana, que repercutió en el mundo entero.

411. Las diferencias entre el papel y el oro han dado al Estado una fuente de entradas que no trepidamos en calificar de inmoral.

Como antes quedó explicado, desde la emisión de 1898 el Fisco cobraba los derechos de importación y exportación parte en oro y parte en letras sobre Londres; y en seguida sacaba a remate el oro que así recibía. En esto había dos males: el uno consistía en que el Estado no aceptaba la propia moneda emitida por él sino que exigía oro, con lo cual agregaba un factor moral a la depreciación de su billete; y el segundo radicaba en que, al rematar el oro y hacerlo pagar en papel al mejor postor, se interesaba directamente el Fisco en la depreciación del papel moneda, pues ésta se traducía en mayor entrada para él. No podemos señalar cantidades precisas, pero seguramente andan cerca de 400 millones de pesos las ganancias que así ha obtenido el Fisco.

Este mal tenía en seguida una aplicación práctica. En los presupuestos de entradas se calculaba al principio el premio del oro en un 50 % y más tarde en 70 %; pero si el cambio bajaba de los tipos respectivos, que era lo corriente, el Fisco obtenía un provecho con la diferencia sobre lo calculado, y así quedaba interesado el erario en que las depreciaciones del billete fueran las más hondas posibles.

Nada más indecoroso que este juego, con el cual nuestro gobierno procedía con la misma mala fe de aquellos reyes franceses que alteraban el valor de la moneda metálica para ganarse la diferencia.

Actualmente no hay remates de oro, pero sólo ha cambiado la forma: se fija semanalmente el por ciento de la depreciación del billete para que sirva para recargar el premio con que se han de recaudar en papel los derechos en oro de las aduanas.

CAPITULO XLVIII.

LA DEUDA PÚBLICA.

412. Causa inicial de los empréstitos en Chile.—413. El primer empréstito.—414. Empréstitos de 1842 y 1843.—415. Los empréstitos extinguidos.—416. Conversiones de deudas.—417. Sistema de estas operaciones.—418. Los empréstitos vigentes.—419. Servicio de la deuda externa.—420. Amortizaciones.—421. Aplicación de los empréstitos.—422. La deuda interna.—423. Resumen general de la deuda pública.—424. La deuda y la riqueza nacional.—425. La deuda y la renta del salitre.—426. Las deudas municipales.

412. Hemos dicho que el principal de los recursos extraordinarios es el de los empréstitos y completamos nuestro trabajo con una exposición y análisis de la deuda pública de nuestro país.

Cuando nuestro país se separó de la madre patria para constituírse en nación independiente y soberana, no tomó sobre sí ni reconoció obligación o deuda alguna proviniente de la corona de España y entró en la vida pública sin más cargas que las que de su propia soberanía se derivaran. Racional era este rechazo de cargas matrices: en el derecho privado como en el internacional, es de justicia que tome sobre sí cada hijuela de una partición la porción correspondiente de la obligación original, pero no pueden ligar compromisos de tal procedencia al hijo que tiene que conquistarse su emancipación y hacerse su heredad con sus propias fuerzas y aún contra la voluntad y contra las fuerzas de la madre común.

Pero era la más pobre de las antiguas colonias españolas, pues carecía de las abundantes minas de oro o plata que habían

hecho famosas a otras colonias; y si sus campos eran fértiles, no era la suya la fertilidad exuberante de los trópicos, y habían de pasar muchos años antes de que sus montañas y sus valles, labrados por el vigor y el capital de su emprendedora población, rindiera los frutos que más tarde dieron algún modesto bienestar al país.

Encontróse, pues, al nacer, con muchas necesidades y con escasísimos recursos, agitado un tanto por el germen de las discordias civiles, que le fué transmitido por los conquistadores, venidos del Perú en tiempos de revueltas; y obligado a hacerlo todo para constituír siquiera un esqueleto de organización política, administrativa y social.

De ahí que, a poco andar, hubiera que pensar en recurrir al crédito exterior para atender a muchas necesidades internas y éste fué el origen del primer empréstito contraído por nuestro gobierno y que por ser el primero y por sus especiales rasgos merece unas cuantas líneas de historia.

El primer empréstito.

413. El año de 1818 el Gobierno chileno había enviado como Ministro a Londres a D. Antonio José de Irisarri, que llevaba entre otras instrucciones la de colocar un empréstito entre los capitalistas ingleses. El agente puso especial empeño en lograr este objeto no sólo por servir a la nación sino porque lo animaba también un deseo de lucro personal; pero a pesar de sus empeños, no obtuvo resultado durante algún tiempo, pues nuestro país carecía todavía de crédito. Más tarde logró Irisarri alcanzar algunas ofertas, pero en condiciones tan onerosas que fueron rechazadas por el gobierno chileno, y como ya habían pasado las mayores urgencias se inclinó éste a no insistir en el proyecto de empréstito.

Mas cuando se tomaba en Chile esta resolución, Irisarri, valiéndose de sus poderes, firmaba en Londres, el 18 de Mayo de 1822, un contrato onerosísimo para Chile y que fué más

gravoso aún después por ciertos incidentes posteriores. El señor Irisarri contrataba con la casa Hullet, Hermanos y Cía., el entregarles 10,000 bonos de £ 100 cada uno, del tipo de 67.5 por ciento y que ganarían 6 por ciento de interés y 1 por ciento de amortización; los contratistas colocarían esos bonos en el mercado y se encargaban de hacer el servicio de la deuda, para lo cual retendrían los fondos necesarios para pagar los tres primeros dividendos; y además los contratistas cobraban una comisión de 1 1/2 por ciento y el representante de Chile, Irisarri, otra de 2 por ciento.

Aunque tan oneroso y aunque en rigor pudo nuestro Gobierno desautorizar ese contrato, fué necesario ratificarlo para no matar para siempre el crédito de Chile; y al ratificarlo, lo aceptó con todas aquellas condiciones. El Gobierno, pues, contraía una obligación por £ 1.000,000 y sólo debía recibir £ 654,652 como primer producto líquido.

En realidad, nuestro Gobierno recibió menos aún. El Ministro Irisarri compró en Francia, sin autorización alguna, una goleta, la «Voltaire», y cargó en ella gran cantidad de mercaderías, compradas con dinero procedente del empréstito, y remitió cargamento y buque a Chile y además remitió muchas otras mercaderías y pertrechos navales en otras naves, pues, según decía, con la venta de todas esas especies nuestro Gobierno haría gran negocio. La goleta costó £ 4,529.6.3.

Las mercaderías enviadas por Irisarri fueron las siguientes:

En la goleta «Voltaire»	£ 12,383.14.½
Dos prensas para imprimir y papel para ellas.....	201.12.1
Azúcar de Francia	6,833. 9.2
Pertrechos navales	37,932.19
	£ 57,357. 1.3½

Además, el año 1826 hubo que cargar a la cuenta de Irisarr £25,246 y a la de Hullet, Hermanos y Cía. £ 324.0.9 por no

haber dado explicaciones de su inversión ni el uno ni los otros.

Pero, en primer lugar, las mercaderías fueron compradas por Irisarri en Francia a un precio mucho mayor que el que tenían esos mismos artículos en Valparaíso, de modo que no había negocio posible para el Gobierno por ese capítulo. Y además de esto, la «Voltaire» naufragó y se llevó al fondo del mar una buena porción del producto del empréstito.

De la parte que recibió en dinero nuestro Gobierno, prestó al Gobierno peruano $ 1.500,000, y el resto quedó mucho tiempo inactivo en arcas fiscales, y entre tanto había que pagar los intereses y la amortización del empréstito: en este servicio se consumieron más o menos $ 800,000.

Con el fin de sacar algún provecho de lo que quedaba del empréstito, se destinaron $ 500,000 a la casa Portales, Cea y Cía. para formar el estanco del tabaco, pero éste fué otro negocio desastroso no tanto para el Gobierno como para los concesionarios.

Después de rebajar las precedentes cantidades en dinero efectivo, quedaron solamente unos $ 400,000, que fué lo único que debía de aprovechar directamente el erario, pero cabalmente en esta suma está incluído el valor de las mercaderías enviadas por Irisarri en la «Voltaire» y cuyo triste destino acaba de verse.

414. Muy desgraciada fué la inversión de este empréstito, colocado en tan detestable condiciones y peor gastado aún; pero la desgracia no libraba al Gobierno chileno de la carga de intereses y amortización de la deuda, y como la pobreza del erario no daba holgura para el cumplimiento de ese compromiso, y como hubo atrasos en los años siguientes en el servicio anual del empréstito, más tarde fué necesario recurrir dos veces al crédito y pedir nuevos empréstitos a fin de tener con qué cumplir la obligación y no dejar desprestigiarse el nombre del país.

Esos nuevos empréstitos fueron el contratado en 1842 y el de 1843: el primero se destinó a liquidar el de 1822 y se colocó en condiciones menos malas que las de éste, pero muy distantes de ser satisfactorias, pues su tipo fué de 6 % de interés y 1 % de amortización y la emisión se hizo a la par; y el segundo tuvo por objeto capitalizar los intereses del de 1822, y por esta causa y por dar con ello nuestro Gobierno bien claras muestras de su voluntad eficaz de pagar, se obtuvieron condiciones mucho más favorables; esto es, el 3 y 1 % de interés y amortización y la emisión se hizo también a la par. El empréstito de 1842 fué de £ 934,000 y el de 1843 de £ 756,500.

Los empréstitos extinguidos.

415. Anotamos en seguida una lista de los empréstitos contratados por nuestro Gobierno y que fueron extinguidos por la conversión realizada en 1886.

El último de la lista, el de 1898, no fué redimido por medio de conversión, sino por ser un empréstito a corto plazo, pero tiene su sitio en la lista por ser uno de los empréstitos extinguidos:

Emprestito de 1822, para crearle recursos al país, al 6 y 1 %	£	1.000,000
Id. de 1842, para liquidar el del 22, al 6 y 1		934,000
Id. de 1843, para capitalizar los intereses del de 1822, al 3 y 1		756,500
Id. de 1858, para el F. C. de Valparaíso a Santiago y el de Santiago al sur, al 4 1/2 y 1/2 y 1		1.554,800
Id. de 1865, para comprar armas en la guerra con España, al 6 y 50		450,000
Id. de 1866, para la misma guerra, al 7 y 2		1.120,920
A la vuelta	£	5.816,220

De la vuelta.....	£ 5.816,220
Id. de 1867, para pagar los gastos de la misma guerra y pagar el empréstito de 1865, al 6 y 2	2.000,000
Id. de 1870, para el F. C. entre Chillán y Talcahuano, al 5 y 1 y 2	1.012,700
Id. de 1873, para naves de guerra y para el F. C. entre Curicó y Angol y ramal a Los Angeles, al 5 y 2	2.276,500
Id. de 1875, para amortizar el de 1867, y convertir en deuda exterior las comisiones originadas por trabajos públicos, al 5 y 2 ...	1.133,000
Id. de 1898, vales de Tesorería, al 7 % en tres plazos	500,000
	£ 12.738,420

Conversiones de deudas.

416. El gobierno ha tocado unas cuantas veces y siempre con felicidad el recurso de convertir sus deudas, y de estas operaciones damos en seguida algunas noticias.

La primera conversión se hizo en los años 1842 y 1843 para amortizar el desgraciado empréstito de 1822, como acabamos de indicarlo.

En 1827 suspendió el gobierno el servicio de ese empréstito y así se mantuvo hasta 1840, reducida la deuda a £ 934,000, hasta que convino con los acreedores en emitir dos empréstitos; uno al 3 % y 1 % para capitalizar los intereses no pagados durante trece años y medio, y el otro al 6 % y 1 % para pagar el saldo que quedaba en circulación del capital nominal primitivo de la deuda; el capital de estos dos empréstitos es el que hemos dado más arriba. Quedó, pues, pagado el de 1822 y el Gobierno reconocía nuevas obligaciones por un total de £ 1.690,500.

El empréstito de 1842 fué reducido por amortización ordinaria el 31 de Marzo de 1869; y el de 1843 en la misma forma el 31 de Marzo de 1861.

La segunda operación se hizo en 1868 y fué, no una unificación de deudas, sino conversión simple del empréstito de 1865.

Fué éste un empréstito a corto plazo: se le emitió al 6 % de interés con pago en dos parcialidades y su capital nominal fué de £ 450,000: la primera cuota se pagó el 15 de Marzo de 1867 y fué de £ 225,000, y la otra, igual, el 15 de Marzo de 1868.

Los fondos para estos pagos fueron subministrados por un empréstito contratado el 8 de Febrero de 1867, de £ 2.000,000 de capital nominal, al 84 %, con 6 y 2 % de servicio, y que a su vez fué redimido en la gran conversión de deudas de 1886.

En 1875 se autorizó un empréstito para convertir el de 1867, pero no se efectuó la reducción por haberse colocado el empréstito autorizado en condiciones diversas de las que se esperaban.

Esta operación de 1867 fué más que una conversión, una consolidación del empréstito de 1865, que tenía el carácter de una deuda flotante.

La tercera conversión se efectuó en 1885 y tuvo por objeto redimir el empréstito de 1866.

Esta deuda fué contraída con el objeto de que el Estado dispusiera de recursos para defenter al país en la guerra con España. El empréstito fué colocado por contratos de 7 de Agosto y 14 de Diciembre de 1866 y 9 de Febrero de 1867; su capital nominal fué de £ 1.120,920, al 7 y 2 y se colocó al 85 %, condiciones extremadamente onerosas por el fin a que se destinaba el empréstito y por el estado de guerra en que se hallaba el país.

Fué redimido el 1.º de Diciembre de 1885, en que estaba reducido a £ 630,200, con un nuevo empréstito contratado el 3 de Septiembre de ese año, de £ 808,900 de capital nominal

al 4 1/2 y 1/2 % de servicio y emitido al 81.65 %. El empréstito de 1885 está todavía pendiente.

El servicio de la deuda de 1866 imponía un gasto anual de 100,882.16 libras esterlinas; el del empréstito de 1885 fué de 40,445; el erario entró, pues, a economizar anualmente £ 60,437.16. Pero hubo un aumento en la deuda, pues la de 1866 estaba reducida a £ 630,200 y la de 1885 fué de £ 808,900, y hubo por tanto un aumento de £ 178,700; pero con la economía en el nuevo servicio anual se amortizaba en tres años este aumento del capital.

La más importante de las conversiones, por su extensión y las condiciones del nuevo empréstito, fué la realizada en 1886, siendo Ministro de Hacienda don Agustín Edwards R., bajo la presidencia de don José M. Balmaceda. En esta conversión se redimieron las deudas de 1858, 1867, 1870, 1873 y 1875, y además dió un fondo al Gobierno para pagar otro crédito internacional, el de los tenedores de bonos peruanos.

El empréstito de 1858 fué de £ 1.554,800 de capital nominal, se colocó a 92 y su tipo fué de 4 1/2 % de interés y de 1/2 % de amortización en los tres primeros años y de 1 % en los siguientes; a la fecha del último dividendo estaba reducido a £ 831,100.

El de 1867 es el de que acabamos de hablar, con que se redimió el de 1865; su capital nominal fué de £ 2.000,000; su tipo 84 y su servicio 6 y 2 %; el 1.° de Noviembre de 1886 estaba reducido a 1.070,000 libras esterlinas.

El de 1870 se destinó a la construcción del ferrocarril entre Chillán y Talcahuano: capital nominal, £ 1.012,700; tipo, 79; servicio 5 % y 2 % hasta 1875 inclusive y 1 % en lo sucesivo; reducido a £ 783,800.

El de 1873 tuvo por objeto la adquisición de naves de guerra y la construcción del ferrocarril entre Curicó y Angol y del ramal a Los Angeles: capital nominal, 2.276,500; tipo, 90; servicio, 5 y 2 %; reducido a £ 1.835,400.

Y el de 1875, destinado en su origen a convertir la deuda de 1867, no pudo servir para el caso por las condiciones en que fué colocado y sirvió para el segundo fin enunciado en el respectivo proyecto de ley, esto es, convertir en deuda externa las comisiones originadas por diversos trabajos públicos: capital nominal, £ 1.133,000; tipo, 88; servicio, 5 y 2; reducido a £ 974,100.

Había que pagar, pues, para hacer la conversión:

Deuda de	1858	£ 831,100
,,	1867	1.070,000
,,	1870	783,800
,,	1873	1.835,400
,,	1875	974,100
		£ 5.494,400

Para hacer la conversión, la ley de 27 de Agosto de 1886 autorizó un empréstito de £ 6.010,000, y por contrato del 3 de Noviembre de ese año, se colocó el empréstito al tipo de 96 %, con el 4 1/2 % de interés y 1/2 de amortización y sin pagar un solo centavo de comisión: fueron ésas las condiciones más favorables que se habian obtenido hasta entonces y que no han sido superadas más tarde.

Con el producto líquido del empréstito, £ 5.769,600, se redimieron aquellas deudas y el Gobierno pudo disponer todavía de £ 315,000 para los tenedores de bonos peruanos. El erario entró a economizar anualmente, en el pago de intereses y amortizaciones:

Servicio antes de 1886	£ 542,167
Servicio de la deuda de 1886	300,500
Economía	£ 241,667

Esta operación fué tanto más feliz cuanto que el aumento del capital fué insignificante, unas £ 300,000, que quedaron pagadas en el segundo año del nuevo servicio.

Con esta brillantísima operación financiera se cierra el primer período de la deuda publica, que quedaba reducida a dos empréstitos solamente: el de 1885 por £ 808,900 y el de 1886 por £ 6.010,000; en total £ 6.818,900, y un servicio anual de £ 340,945.

417. Como lo hemos hecho notar, en estas conversiones de deudas ha habido un aumento del capital adeudado, de no mucha importancia y que ha podido amortizarse en el cuarto año en el primer caso, y en el segundo año del nuevo servicio en el segundo caso.

Este aumento de capital en las dos deudas ha sido originado por el sistema de conversión usado por nuestro Gobierno y que ha consistido en tomar un nuevo empréstito para redimir otro anterior; el nuevo empréstito no se ha podido colocar a la par sino por debajo de ella, y por esta razón el capital nominal del nuevo empréstito ha tenido que ser un poco mayor que la suma a que estaba reducido el empréstito que se trataba de redimir.

Las conversiones de la deuda inglesa, que han sido verdaderos modelos en este género de operaciones, se han hecho por contrato directo entre el Gobierno y los acreedores: aquél proponía a éstos o pagarles toda la deuda o darles nuevos títulos de interés más bajo; y como el crédito del Gobierno era mucho, consiguió la aceptación de este segundo término — salvo pequeñísima proporción de pago — con igualdad de capital; cambiaba, pues, por ejemplo, £ 100 del 4 % por 100 del 3 %.

En Francia se ha seguido otro sistema diverso del inglés y que no se debe confundir con el usado por nuestro Gobierno, aunque haya analogía en el resultado. El Gobierno francés ha convertido algunas de sus deudas aumentando el capital en contrato directo con los acreedores y para hacerles más

aceptable la reducción de intereses: cambiaba, por ejemplo, 100 francos del 5 % por 120 del 4 %.

El procedimiento chileno difiere esencialmente de éste. Nuestro Gobierno ha cubierto un empréstito con otro totalmente diverso, y el aumento de capital ha provenido—repetimos—de la colocación del nuevo empréstito por debajo de la par.

En la primera conversión propiamente tal, la deuda redimida (1866) había sido contratada sirviendo de intermediarios J. S. Morgan y Cía.; y en el empréstito pagador (1885) sirvieron de tales el Banco Nacional de Chile y el City Bank.

En la segunda, habían sido intermediarios de las deudas redimidas Baring Hnos. y Cía. para la de 1858, y J. S. Morgan y Cía. para las de 1867 y 1870; el Banco Nacional de Chile, la Oriental Bank Corporation y el City Bank Limited para la de 1873, y el Banco Nacional de Chile y la Oriental Bank Corporation para la de 1875; y en el empréstito pagador fueron intermediarios N. M. Rotschild e Hijos.

Los empréstitos vigentes.

418. El segundo período es el de los grandes desórdenes financieros: abarca desde 1886 hasta la fecha y en él la deuda crece desmesuradamente, contra todas las exigencias de la prudencia y del buen sentido.

Comenzamos por dar una lista de los empréstitos vigentes hasta la fecha del 31 de Diciembre de 1911, tomándola de la ley de presupuestos para el año de 1912:

Empréstito de 1885, para convertir el de 7 % de 1866, al 4 1/2 por ciento int. y 1/2 amor.	£	808,900
Id. de 1886, conversión de los de 1858, 1867, 1870, 1873 y 1875, al 4 1/2 y 1/2		6.010,000
A la vuelta.....	£	6.818,900

De la vuelta	£	6.818,900
Id. de 1887, para el pago de los certificados salitreros peruanos, 4 1/2 y 1/2.....		1.160,200
Id. de 1889 para construcción de FF. CC. al 4 1/2 y 1/2		1.546,400
Id. de 1892, para cancelar la deuda flotante del año 1891, al 5 % y 1/2		1.800,000
Bonos internacionales de 1892 para incineración de papel moneda		149,000
Empréstito de 1893, para pagar a la Peruvian Corporation una deuda peruana, al 4 1/2 y 1/2		630,000
Id. de 1894, para las obras de Peñuelas al 5 y 2		200,000
Id. de 1895, para pagar deudas municipales y rescatar papel moneda, al 4 1/2 y 1/2		2.000,000
Bonos del F. C. de Coquimbo, al 4 1/2 y 1/2		265,000
Empréstito de 1896, para obras públicas, al 5 y 1/2		4.000,000
Id. de 1906, para el saneamiento de Valparaíso, obras de agua potable de diversas ciudades y para el ferrocarril de Arica a La Paz, al 4 1/2 y 2		3.700,000
Bonos del F. C. Transandino al 5 %		1.485,000
Empréstito de 1905, para el alcantarillado de Santiago, al 5 y 1		1.350,000
Id. de 1909, para la reconstrucción de Valparaíso y equipo y obras nuevas de ferrocarriles, al 5 y 1/2		3.000,000
Id. de 1910, para la reconstrucción de Valparaíso, y para el Ferrocarril de Arica a La Paz, al 5 y 1/2		2.600,000
Empréstito de 1911 para pavimentación de Valparaíso y Santiago, Matadero Modelo		
Al frente	£	30.704,500

Del frente	£	30.704,500
de Santiago, construcción de los puertos de Valparaíso y San Antonio, material de artillería, adquisiciones navales y defensa de la costa, al 5 y 1		4.905,000
Empréstito de Noviembre de 1911 para completar el mismo programa del precedente, al 5 y 1		5.000,000
Empréstito de compra del ferrocarril de Copiapó, al 4 1/2 y 1 y medio		220,000
	£	40.829,500

Este es el total de la deuda externa directa—esto es, proviniente de empréstitos—hasta la fecha de 31 de Diciembre de 1911.

A esta deuda directa hay que agregar la indirecta, esto es, la que proviene de garantía otorgada por el Estado sobre capitales extranjeros empleados en diversas obras; esos compromisos son los siguientes:

Bonos del Ferrocarril Longitudinal del 5 y 2 %	£	4.026,000
Capital de la Sociedad de Altos Hornos ($ 7 millones oro) al 5 %		525,200
Hay que agregar también la deuda de los bonos bolivianos en virtud del Tratado de Paz ($ 6.500,000 oro) al 5 y 2 %		487,600
El total de estos compromisos suma, pues, un capital de	£	5.038,800
Que agregado a la deuda externa directa		40.829,500
Da un total de	£	45.868,300

419. El servicio de la deuda externa, en el año de 1912 es el siguiente, según la ley de presupuestos vigentes, en moneda de oro de 18 d.

Empréstito de	1885	$ 539,266.67
,,	1866	4.006,666.67
,,	1887	773,466.67
,,	1889	1.030,933.33
,,	1892	1.320,000.00
Bonos de	1892	139,066.66
Empréstito de	1893	420,000.00
,,	1895	1.333,333.33
Bonos de	1906	176,666.66
Empréstito de	1896	2.933,333.33
,,	1894	200,000.00
,,	1906	3.206,666.67
Bonos del Transandino		990,000.00
Empréstito de	1905	1.080,000.00
..	1909	2.200,000.00
,,	1910	1.906,666.67
1er. ,,	1911	3.924,000.00
2.º ,,	1911	4.000,000.00
Deuda del F. C. de Copiapó		220,000.00
Servicio de los bonos bolivianos		390,000.00
Garantía del Longitudinal		2.333,333.33
Pago de comisiones, honorarios, avisos.....		113,333.33
		$ 33.236,733.32

420. En el servicio anual de la deuda se ha venido amortizando el capital, y no sería verídica esta exposición si no anotáramos el dato de los saldos en circulación a la fecha del 31 de Diciembre de 1911. Los consignamos en seguida, tomándolos de la última cuenta de inversión:

Empréstito de	1885	£ 564,600
,,	1886	4.427,100
,,	1887	860,300
,,	1889	1.265,320
,,	1892	1.497,900
Bonos de	1892	99,820
Empréstito de	1893	514,400
,,	1895	1.713,100
Bonos F. C. de Coquimbo		228,920
Empréstito de	1896	3.527,200
,,	1894	94,800
,,	1905	1.291,200
,,	1906	3.195,840
,,	1909	2.969,300
,,	1910	2.574,000
1.º ,,	1911	4.905,000
2.º ,,	1911	5.000,000
Bonos bolivianos ($ 6.007,500) (1)		450,675
		£ 35.179,475

Reducida esta suma a moneda de oro (18 peniques), da una cifra de $ 469.058,166.67.

Y esta suma, reducida a moneda corriente, al tipo de 70 % en que están calculados los presupuestos, da una cantidad de $ 797.398,883.33, que son la enorme masa de la deuda externa.

Aplicación de los empréstitos.

421. De toda esta enorme suma de la deuda externa ¿qué parte se ha invertido en forma productiva, en obras públicas?

(1) La deuda de los bonos bolivianos es interna y la hemos agregado a la externa por ser deuda en oro, mientras que toda la deuda interna es de moneda corriente.

No es fácil establecerlo a punto fijo, pues en algunos empréstitos se ha desviado el producto de un fin a otro; pero tomando como base la intención inicial de los empréstitos, se puede hacer la siguiente clasificación:

Destinados a obras públicas:

Empréstito de	1858	£ 1.554,800
,,	1870	1.012,700
,,	1873	1.776,500
,,	1889	1.546,400
,,	1896	265,000
,,	1896	4.000,000
,,	1894	200,000
,,	1906	3.700,000
,,	1905	1.350,000
,,	1909	3.000,000
,,	1910	2.600,000
Empréstitos de	1911	5.406,000
F. C. de Copiapó		275,000
		£ 26.685,400

Para rescates de créditos, conversión de deudas, pago de deudas flotantes y rescate de papel moneda:

Empréstito de	1842	£ 934,000
,,	1843	756,500
,, (parte)	1867	450,000
,,	1885	808,900
,,	1886	6.010,000
,,	1887	1.160,200
,,	1892	1.800,000
,,	1892	149,000
,,	1893	630,000
,	1895	2.000,000
		£ 14.698,600

Para gastos militares y navales:

Empréstito de	1865	£ 450,000
,,	1866	1.120,920
,,	1867	1.550,000
,,	1873	500,000
,,	1911	4.500,000
		£ 8.120,920

Para otros fines:

Empréstito de	1822	£ 1.000,000
,,	1898	500,000
,,	1875 (2)	1.133,000
		£ 2.633,000

Total general de empréstitos contratados por Chile desde 1822 hasta el 31 de Diciembre de 1911	54.055,520
Con los sumandos del Longitudinal y de la Empresa de Altos Hornos	4.551,200
Sube el total de compromisos contraídos a ...	£ 58.606,720

La deuda interna.

422. Se completa el cuadro de la deuda pública de Chile, con la exposición de la deuda interna, la cual a la fecha del 31

(2) Este empréstito se destinó en su origen a amortizar el de 1867 y a convertir en deuda exterior las comisiones originadas por trabajos públicos, pero las condiciones en que se colocó impidieron cumplir el primero de estos fines; lo anotamos en este grupo por haberse desviado a fines diversos la mayor parte de su producto.

de Diciembre de 1911 era la siguiente, según los saldos en circulación, en moneda corriente:

Deudas municipales	$	9,232.28
Censos redimidos		27.472,640.66
Deuda del 3 %		1.653,346.06
Papel moneda 1.ª emisión		50.000,000.00
Saldo de emisiones anteriores		863,803.50
Vales de tesorería		2,600.00
Papel moneda 2.ª emisión		30.000,000.00
Papel moneda 3.ª emisión		40.000,000.00
Deuda del 5 %		591,750.00
Papel moneda 4.ª emisión		30.000,000.00
	$	180.593,372.50

El servicio anual de las deudas que ganan interés imponen un servicio anual de $ 1.313,896.04.

423. Hagamos ahora el resumen general de la deuda pública en moneda corriente, tomando como premio del oro el 70 %, que es el recargo con que se calculan los presupuestos:

Deuda externa	$	797.398,883.33
Id. interna		180.593,372.50
	$	977.993,255.83

Servicio anual de los compromisos fiscales:

En oro, deuda exterior	$	33.236,733.32
Recargo		23.265,719.32
Deuda interna		1.313,896.04
	$	57.816,342.68

La deuda y la riqueza nacional.

424. Para conocer mejor la importancia de estas cifras, sería interesante comparar la deuda con la riqueza fiscal, pero ésta no es fácil de apreciar, pues los datos oficiales no muestran toda la riqueza sino que apuntan cifras para los efectos de la contabilidad solamente.

Así el balance de la última cuenta de inversión señala como haber de la Hacienda Pública la cantidad de 782.000,000 en número redondo, de modo que, según eso, el Estado debería mucho más de lo que posee, así apreciado; pero ese dato es, evidentemente, incompleto, pues figuran en el balance los ferrocarriles del Estado por $ 130,000,000, apreciación que dista muchísimo de la verdadera: los ferrocarriles del Estado en servicio suman unos 2,800 kilómetros, y habría que avaluarlos a un precio de $ 50,000 por kilómetro para que diera un valor total de 140.000,000; pero ese precio puede aceptarse como término medio de las líneas más fáciles solamente.

Un libro publicado no ha mucho y titulado «Geografía Comercial de Chile» estimaba la riqueza fiscal en 1,800.000,000, pero agregaba que esta estimación es puramente conjetural.

Veamos la riqueza privada.

¿Será posible avaluar la riqueza de los particulares? En muy difícil hacerlo, como que ni siquiera lo han conconseguido las naciones más adelantadas en materia de estadísticas; sólo hay, pues, aproximaciones con respecto a la riqueza particular, especialmente en Francia y en Gran Bretaña, y para obtenerlos se han ideado métodos de que hemos hablado anteriormente.

En Chile no hay impuesto sobre las herencias ni impuesto sobre la renta, que puedan servir de base para avaluar la riqueza privada, pero disponemos de un punto de partida para llegar, si no a una gran aproximación, a lo menos a una idea acerca de la riqueza particular: ese punto de partida es el impuesto de haberes muebles e inmuebles.

Desgraciadamente es flaco el punto de partida por falta de datos estadísticos. El Anuario de la Oficina Central de Estadística, en la parte dedicada a la Hacienda, da como producto del impuesto de haberes en 1911 la suma de $ 8.961,839, pero contiene los datos de 281 municipalidades solamente, de modo que es necesario calcular un aumento de 25 % sobre aquella suma para acercarnos al dato verdadero.

Además hay que tomar el capital de las que pagan el 1, el 2 o el 2 1/2 por mil, y el de las que nada pagan por valer $ 2,000 o menos, y así tenemos:

Propiedades de $ 2,000 o menos	$	27.969,000
,, al 1 por mil		4.633,000
,, 2 ,, ...		98.886,500
,, 2 1/2 ,, ...		136.570,000
,, 3 ,, ...		2,806.003,000
Total	$	3,074.061,500
25 % por las que faltan	$	768.515,400
		3,842.576,900

Como hemos dicho antes, la propiedad está muy mal avaluada y no es exajerado triplicar esta suma para llegar a un valor aproximativo, y que sería de $ 11,527.730,700.

Todo esto es muy conjetural, sin duda alguna, pero da una idea de la riqueza privada.

La deuda pública y la renta del salitre.

425. Como la gran fuente de rentas fiscales es el impuesto sobre el salitre, se comprenderá mejor la importancia de la deuda pública comparando su desarrollo gradual con el desarrollo de dicha renta. Es útil también compararla con el desarrollo de los presupuestos públicos, y por esto presentaremos esos tres datos en relación.

Pero para no alargarnos demasiado, siguiendo año a año esos tres datos, tomamos cuatro momentos, por decenios, en los últimos treinta años: 1881, 1891, 1901 y 1911.

En 1881, cuando comenzaban esas rentas, los presupuestos fijaban los gastos públicos en $ 18.524,582.54. En ese año el término medio anual del cambio internacional fué de 30 15/16 peniques; para mayor claridad reducimos esa cifra—y así lo haremos con todas las cifras siguientes—a pesos de 18 peniques, y quedan los presupuestos, por consiguiente, en $ 31.838,611.60.

En ese mismo año, la renta del salitre fué de $ 12.105,000 oro de 18 peniques, o sea poco más de un 26 % de los presupuestos.

Y también en ese año, la deuda externa era de 9.097.920 libras esterlinas, o sean en pesos oro 121.275,273 pesos 60 centavos, que imponían un servicio anual de 643,050 libras esterlinas, esto es, 8.571,856 pesos.

En consecuencia, pues, la deuda externa representaba cuatro veces más que los presupuestos, y la cifra del servicio anual formaba una cuota de 27 % de la de los presupuestos y una de 70 % sobre la renta del salitre.

La deuda interna era de 28.000,000 de pesos por el papel moneda y de 21.190,788.54 por censos, capellanías y otros factores (en moneda corriente, pero que, como el papel moneda, valdrá lo que valga éste, 18 peniques por peso, cuando se rescate el billete fiscal).

Pasemos a 1891, año malo, pues fué el de la revolución y en que los resultados de la comparación son favorables, por consiguiente, para la situación actual.

Los presupuestos fueron de $ 67.069,808.97, en pesos de 18.13/16 peniques, que, reducidos a 18 peniques, dan $ 70 millones 097,265.62.

La renta del salitre llegó a $ 30.142,000 de 18 peniques.

La deuda externa era de £ 9.525,500, o sean $ 126.974,915 (de 18 d.), y el servicio anual era de £ 476,275, que equivalen a $ 6.348,745.75.

Estableciendo las proporciones, vemos que la deuda externa apenas había aumentado en poquísimo más de 4 % en el decenio; que era mayor en un 80 % sobre la cifra de los presupuestos; y que la cifra del servicio anual señalaba el 9 % sobre la de los presupuestos y el 21 % sobre la renta del salitre.

La deuda interna era, por el papel moneda, de $ 41.264,113 y por censos, capellanías, etc. 21.124,108.20 pesos.

En 1901 los presupuestos ya estaban divididos en parte de oro y parte de moneda corriente; la de oro subía a $ 35 millones 158,462.48 y la de papel a $ 81.068,002.49; reduciendo esta parte a oro con el promedio del cambio, cerca de 17.7/16 ($ 77.239,791.26), los presupuestos en conjunto quedan en $ 112.398,253.74.

La renta del salitre subió en ese año a $ 43.671,000.

La deuda externa llegó a 18.569,500 libras esterlinas, que equivalen a $ 247.531,435, y el servicio anual ascendió a £ 564.455, que dan $ 12.745,185.15.

En el decenio la deuda externa subió, pues, casi en un 100%; con relación a los presupuestos llegó a señalar un 220 %; y la cifra del servicio subió a 11 % sobre los presupuestos, dos puntos más que diez años antes, y con respecto a la renta del salitre pasó a colocarse en un 29.2 %.

La deuda interna era de 51.045,217 pesos por el papel moneda y $ 24.781,271.17 por los otros capítulos.

En el año de 1911 se vienen a ver las grandes diferencias.

Los presupuestos de 1911 fueron por la parte en oro, $ 63 millones 179,273.02, y por la de moneda corriente $ 240 millones 811,495.85. Reduciendo esta segunda cifra a pesos de 18 d., según el promedio del cambio (10 1/2 d.), tenemos $ 140.473,372.57, y el total de los presupuestos queda en $ 203.652,645.59 de 18 peniques.

La renta del salitre pasa de 80.000,000 de pesos.

La deuda externa ha quedado con las armortizaciones en £ 35.179,475, que equivalen a $ 468.942,401, y el servicio

anual sube a £ 2.491,878, esto es, en pesos de 18 peniques, $ 33.236,733.32.

Comparando datos, se ve que la deuda externa es actualmente más de cuatro veces (o sea el 450 %) mayor que la de 1881, cuatro veces mayor que la de 1891, casi el doble de la de 1901; con los presupuestos está en relación de 231 %; y el servicio anual da un aproporción de 16.25 % con los presupuestos, y con la renta del salitre está en proporción de 40 %.

Nótese especialmente ese dato: en 1891 el servicio de la deuda externa absorbía el 21 % de la renta del salitre, en 1901 el 29.2 y en 1911 el 40: es la esterilización de la renta providencial; en 1891 el servicio absorbía el 9 % de los presupuestos, en 1911 el 11 % y ahora el 16.25 %.

En cuanto a la deuda interna, ha subido a 150 millones por el papel moneda y a 30 por los otros capítulos, en suma 180 millones.

426. Completamos estos datos sobre la deuda con algunos que se refieren a las municipales.

A la fecha del 31 de Diciembre de 1911 y con los datos de 281 municipalidades, la deuda de estas corporaciones era la siguiente:

Consolidada	$ 10.058,320
Flotante	5.371,868
Total	$ 15.430,188

Estos datos son muy incompletos, pues faltan los de muchas municipalidades: con éstos, seguramente la deuda no baja de veinte millones.

APENDICE

EL IMPUESTO PROGRESIVO

EL IMPUESTO PROGRESIVO.

I.—Definición y exposición.

1. La primera regla que dió Adam Smith para los impuestos estableció que éstos debían ser proporcionales a los haberes del contribuyente. Pero frente a este principio, algunos economistas y los socialistas han levantado otro que ha suscitado grandes discusiones: el del impuesto progresivo.

Comenzaremos por definirlo, aprovechando la excelente definición que de él da René Stourm (1): «Impuesto progresivo es aquél cuya tarifa se eleva progresivamente con el monto de los valores a que se aplica». Si en vez de «tarifa», que es la palabra que usa Stourm, ponemos «cuota», la definición queda perfecta.

2. Para justificar el impuesto progresivo en general dan sus partidarios una razón, la única, si bien para ciertas

(1) León Say, Dictionnaire d'Economie Politique, art. «impôt», vol. II página 21.

aplicaciones del mismo alegan otras razones especiales. Veamos la general.

Los impuestos indirectos, que gravan los artículos de consumo, son verdaderos impuestos de capitación y gravan a los contrivuyentes, no en razón de la fortuna o los haberes, sino en razón de los consumos individuales. Tanta cantidad de sal, por ejemplo, consume una familia rica como una pobre y, en consecuencia, ambas son igualmente gravadas, lo que es una injusticia evidente. Hay que restablecer la justicia y esto se obtiene por medio del impuesto progresivo, el cual grava la fortuna con una cuota que aumenta con los haberes.

Esta razón deriva de otra, de carácter general, que trae su autoridad de Stuart Mill. La proporcionalidad en los impuestos, se dice, no es una solución de justicia, pues el contribuyente que posee 1,000 y a quien le toma el Estado 100 hace un sacrificio mucho mayor que el contribuyente que posee 100,000 y que paga 10,000 por su 10 por ciento, pues los 100 del primero se le quitan de lo destinado a sus necesidades primordiales, mientras que los 10,000 del segundo salen de la cuota de sus placeres: la solución de justicia y equidad está, pues, en la igualdad de sacrificios.

II.—*El impuesto y las clases pobres.*

3. Empecemos por la teoría de la igualdad de sacrificio como base del impuesto.

¿Cuál sería el criterio para medir los sacrificios de los contribuyentes y compararlos entre sí e inferir la igualdad entre ellos? El Estado, que es quien determina y aplica los impuestos, carece de medios para avaluar, y avaluar con precisión, elementos de carácter moral; no puede señalar grados de sacrificios, tanto menos cuanto que se trata de factores que varían de un individuo a otro y hasta de un día a otro, según los caracteres, las inclinaciones, las costumbres, la educación, el medio en que se vive, las aptitudes intelec-

tuales y morales y tantos otros elementos tan extraños a la acción del Estado y que escapan y escaparán siempre, en absoluto, a sus medios de información y apreciación.

La igualdad de sacrificio es una utopia irrealizable. Y aunque fuera posible determinar sus elementos, el impuesto progresivo no sería un medio de obtenerla en la práctica: «es de todo punto abusivo, dice Leroy Beaulieu (2), decir que una renta importante soporta tan ligeramente, o más aún, una contribución del quinto, el cuarto o el tercio como una pequeña o módica soportaría un impuesto de un décimo». «Hay que tomar en cuenta, agrega el mismo autor, los hábitos de vida que varían considerablemente de una categoría a otra y el producto de los diversos esfuerzos humanos. Si se toma un tercio del producto de tal esfuerzo y un décimo solamente de tal otro, con el pretexto de que el primer producto es más importante, se violenta la igualdad y la equidad.»

4. El argumento más particular parece ser de mayor peso, porque simula cierto espíritu de justicia el querer restablecer la equidad alterada por los impuestos indirectos. Pero es especioso.

Si los impuestos indirectos son injustos—y lo son sin condicional—, porque pesan más onerosamente sobre las clases modestas y pobres, ya que gravan cantidades de consumos, ello prueba que tienen mucha razón los que combaten estos impuestos, y que en una hacienda bien ordenada y bien inspirada no debieran cobrarse impuestos indirectos, que adolecen de tan grave defecto como el de no ser equitativos.

Mas ya que se cobran—y no dejarán de formar parte, a pesar de su injusticia, de ningún sistema financiero, porque dan muchas rentas al Estado y porque el contribuyente no siente el gravamen—, el correctivo de tal defecto no está en sobregravar a otras categorías de contribuyentes sino en eximir de impuestos aquellos artículos que sean de consumo

(2) Traité théorique et pratique d'Economie Politique, vol. IV.

preferente de la gente modesta y de la pobre. Búsquese, sí, como materia gravable, el artículo de consumo general, pues así se obtiene una renta considerable, pero elimínense del impuesto los consumos destinados a las personas de escasa fortuna.

Por último, la justicia se restablece con el impuesto proporcional sobre el capital o sobre la renta, impuesto que no grava a las clases pobres sino tan sólo a las personas que tienen algunos bienes o alguna renta.

5. Aun dentro del criterio socialista, que es el alma del impuesto progresivo, es un error creer que éste pueda en el caso indicado, restablecer la justicia; por el contrario, a la larga agrava la injusticia y llega a ser una nueva carga para las clases pobres.

Talvez no hay ningún impuesto que no se translade: todos, a través de translaciones y repercusiones directas, se extienden a muchas categorías de habitantes. Es verdad que algunos se detienen en la primera, en la segunda o en la tercera repercusión y que la incidencia, *de jure* o *de facto*, llega más o menos pronto. Pero éstos son sólo los movimientos aparentes de la difusión de los impuestos: hay muchas repercusiones inaparentes que desparraman la carga, pues el contribuyente que no logra hacer pasar abiertamente el impuesto a otras personas, como lo hace el comerciante importador con los derechos de aduana, busca y encuentra modo de desquitarse en otras ventas, en otros trabajos, en otros recargos. Otro tanto hace el gran contribuyente gravado con las altas cuotas de un impuesto progresivo.

«Mientras más general es un impuesto, ha dicho Nitti, tanto menos se le puede hacer pasar a otras personas. Supongamos un impuesto de 10 por ciento sobre todas las rentas: la translación no sería posible. Vamos más lejos aún: un impuesto único de capitación de un franco por habitante, no ofrecería ninguna posibilidad de translación.» No es

posible negar la profunda verdad de esta observación, y por ser tan verídica lo es también la contraria: mientras más particular es un impuesto más se translada, y en consecuencia el impuesto progresivo que impone tal excepción para unos pocos poseedores de grandes fortunas, pasa más o menos pronto a gravar a todo el cuerpo social.

De esta manera, todo impuesto se traduce a la larga en una elevación del costo de la vida, en un descenso del bienestar, por pequeño que sea, de la misma manera que, sacando de un lago una cantidad de agua, sobreviene inevitablemente un descenso del nivel del lago.

Y si éste es el resultado final e inevitable del impuesto, si las subsistencias encarecen, lo más pesado de la carga recae sobre las clases pobres, pues para ellas un recargo de un centésimo en las subsistencias es un pequeño problema, mientras que para los pudientes no importa incomodidad alguna.

III.—Formas de la progresividad.

6. Refutados, a nuestro parecer, los argumentos con que se sostiene el impuesto progresivo, hagamos ver las buenas razones que militan en contra de él.

Y desde luego anotemos que la progresividad no puede ser un sistema general en los impuestos. En los indirectos no cabe progresividad, porque no habría cómo aplicarla y porque se agravaría únicamente la carga de las clases pobres: vendría a ser el impuesto inversamente progresivo.

Sólo puede aplicarse, pues, en los directos, y no todos ellos lo aceptan, por dificultades en el *modus operandi*, de manera que, aún en el programa de los partidarios de la progresividad sólo hay dos posibles impuestos de este carácter: el del capital o la renta y el de transmisiones sucesorales.

Este carácter de particularidad del impuesto progresivo no es lo más propicio para recomendarlo como justo.

7. Pero no sólo es limitada la progresividad a determinados impuestos, sino que lo es también en su misma esencia, en la progresión misma.

En efecto, la progresión matemática sería aquélla en que el impuesto y la renta siguieran paralelamente la línea geométrica. Así, por ejemplo:

Una renta de	$ 1,000	pagaría el	1	%
,,	2,000	,,	2	,,
,,	3,000	,,	4	,,
,,	4,000	,,	8	,,
,,	5,000	,,	16	,,
,,	6,000	,,	32	,,
,,	7,000	,,	64	,,
,,	8,000	,,	128	,,

En el 8.º término, pues, el impuesto absorbería toda la renta y algo más aún, del contribuyente; sería la confiscación de la fortuna particular.

Si en vez de la progresión geométrica al duplo, que es la más benigna, se aplica la progresión aritmética, el resultado sería el siguiente:

una renta de $	1,000	pagaría el	1	%
,,	2,000	,,	2	%
,,	4,000	,,	4	%
,,	8,000	,,	8	%
,,	16,000	,,	16	%
,,	32,000	,,	32	%
,,	64,000	,,	64	%
,,	128,000 (3)	,,	128	%

Desde los $ 100,000 el impuesto absorbería toda la renta.

8. ¿No se podría ensayar una combinación que, aunque saliera de las condiciones matemáticas y entrara un tanto en

(3) En ésta y en las siguientes series de números cada categoría comienza con la unidad siguiente a la anterior; así la de 2,000, por ejemplo, abarca de 1,001 a 2,000; la siguiente de 2,001 a 3,000, y así sucesivamente.

lo arbitrario y lo caprichoso, no llegara a ese resultado brutal de la absorción de los haberes particulares por el Estado?

Tal sería la de aplicar una cuota de progresión aritmética a la renta que se desarrolla en progresión geométrica: entonces tendríamos que

una renta de $	1,000	pagaría el	1 %
,,	2,000	,,	2 %
,,	4,000	,,	3 %
,,	8,000	,,	4 %
,,	16,000	,,	5 %
,,	32,000	,,	6 %
,,	64,000	,,	7 %
,,	128,000	,,	8 %
,,	256,000	,,	9 %
,,	512,000	,,	10 %
,,	1.024,000	,,	11 %

Esta progresión mixta tendría dos defectos graves.

El primero sería el de un desastre financiero para el Estado. En efecto, lo que se pide a la renta en Europa es un impuesto que por término medio sea de 10 por ciento; pero en esa pregresión el Estado vendría a recibir el 10 por ciento solamente a la altura de las fortunas que dan una renta de más de medio millón, fortunas que no son muy abundantes, sobre todo en nuestro país. Y en las fortunas medias, las que dan hasta $ 32,000 anuales de renta y que son las más numerosas, el Estado sólo obtendría una renta media de 3 por ciento.

El segundo defecto es el propio de toda división por categorías o gradaciones. El contribuyente que tuviera una renta de $ 31, 995 por ejemplo, pagaría de impuesto el 5 por ciento, esto es, una suma anual de $ 1,599.75; y el que tuviera una renta de $ 32,005, es decir, diez pesos más de renta anual que el precedente, pagaría el 6 por ciento, o sean, al año, $ 1,920.30;

pagaría el segundo $320.55 más que el primero, que serían el impuesto sobre los de $ 10 de mayor renta.

9. Hay que buscar, pues, una forma de progresión que asegure al Estado una buena entrada, un 10 por ciento como término medio sobre la renta. Leroy Beaulieu (4) pone el siguiente ejemplo:

Una renta de 1,000 francos pagaría el 3 por ciento.

Una de 2,000 francos el 4 por ciento.

Una de 3,000 francos el 5 por ciento.

La progresión seguiría aumentando en 1 por ciento hasta 10,000 en que llegaría a 12 por ciento:

De	10,000	a	15,000	pagaría	15	%
,,	15,000	a	20,000	,,	20	%
,,	20,000	a	30,000	,,	25	%
,,	30,000	a	40,000	,,	30	%
,,	40,000	a	50,000	,,	35	%
,,	50,000	a	70,000	,,	40	%
,,	70,000	a	90,000	,,	45	%
,,	90,000	a	120,000	,,	50	%
,,	120,000	a	150,000	,,	55	%
,,	150,000	a	180,000	,,	60	%
,,	180,000	a	220,000	,,	65	%
,,	220,000	a	260,000	,,	70	%
,,	260,000	a	300,000	,,	75	%
,,	300,000	a	350,000	,,	80	%
,,	350,000	a	400,000	,,	85	%
,,	400,000	a	450,000	,,	90	%
,,	450,000	a	500,000	,,	95	%

(4) En la misma obra citada anteriormente.

Ya en este punto tendría que detenerse la progresión, pues el impuesto absorbería la renta.

Y bien, a pesar de este resultado final, de ser tan enorme la absorción, se presentan los mismos inconvenientes que hemos señalado para la progresión mixta (aritmética-geométrica). En efecto, en el conjunto de las rentas inferiores a 10,000 francos y que son la gran masa de los contribuyentes, la productividad media del impuesto no pasaría del 6 por ciento; para alcanzar el 10 por ciento, tendría que subir el Estado hasta las rentas de 20,000: en consecuencia la mayoría de los contribuyentes pagaría poco, y las grandes fortunas no compensarían la diferencia, y para que la compensaran tendría que llegar el Estado hasta impuestos brutalmente onerosos, como son los superiores al 20 por ciento.

El segundo efecto se presentaría con iguales caracteres, como puede observarse en los puntos de coyuntura o articulación: un ejemplo lo hará visible. Las personas que tuvieran de 15,000 a 20,000 francos de renta pagarían el 20 por ciento, y las de 20,000 a 30,000 el 25 por ciento: con 20,000, el contribuyente pagaría el 20 por ciento, exactamente 4,000, y le querían 16,000 de renta líquida; el contribuyente poseedor de 20,500 pagaría el 25 por ciento, esto es, 5,125 francos, y le quedarían de renta 15,375, o sean 625 francos menos que al de la categoría precedente.

10. Para corregir estos defectos, se ideó el sistema llamado de «progresión fraccionada por cantidades», que explicaremos con otro ejemplo (5), tomando por base la progresión estudiada por Leroy Beaulieu. La persona que posee una renta de 6,000 francos pagaría según el sistema del pago integral por categorías el 8 por ciento sobre esos 6,000 francos, o sean 480

(5) El sistema en que se cobra el total de la cuota sobre el total de las rentas comprendidas en cada categoría se denomina «progresión integral por categorías».

francos; con el sistema del fraccionamiento, pagaría en la siguiente forma:

Sobre los primeros mil francos el 3 %	30 frs.
Sobre el segundo mil, el 4 %	40 ,,
Sobre el tercer mil, el 5 %	50 ,,
Sobre el cuarto mil, el 6 %	60 ,,
Sobre el quinto mil, el 7 %	70 ,,
Sobre el sexto mil, el 8 %	80 ,,
	330 frs.

Con esto se evita la absorción absoluta, pero siempre sube el impuesto hasta proporciones enormes, y si bien no absorbe toda la renta, llega sí a absorber todo el excedente sobre la categoría anterior: ello se comprende con sólo hacer los cálculos aritméticos.

A consecuencia de tales resultados, tanto los hacendistas como los gobiernos partidarios de la progresividad han tenido que abandonar toda relación matemática para aplicar la progresión, y han formado una escala absolutamente caprichosa, como lo muestra el impuesto sobre la renta del reino de Prusia.

La progresión se ha establecido allí en el siguiente modo:

El punto de partida son las rentas de 900 marcos, que pagan 6 ms. de impuesto: de ahí la renta se escalona por fracciones de 150 marcos hasta 1,800 y el impuesto es de 9, 12, 16, 21, y 22 marcos; por encima de 1,800 los tramos de la renta son de 300 marcos y el impuesto sucesivo es de 31, 36, 44, 52, 60, 70, 80, 92 y 104 marcos; la renta sube después por períodos de 500 y el impuesto es entonces de 108, 132, 146, 160, 176, 192, 212, 232, 256, 276, y 300 que corresponden a una renta de 10,500 marcos. De 10,500 a 30,500 aumenta el impuesto en 30 marcos por cada millar de renta; de 20,500 a 32,000 se pagan 60 marcos de aumento; de 32,000 a 70,000 se aumenta en 80 por cada 2,000; de 78,000 a 100,000 sube en 100 por

categoría de 3,000; de 100,000 a 150,000 crece a razón de 200 por cada 5,000. La cuota es de pago integral.

Estos sistemas y los análogos, en todos los cuales se señala un término en que acaba la progresión para evitar la absorción absoluta, son el *impuesto progresional* de que hablaba Garnier (6).

Con el impuesto progresional se procura evitar la absorción total de la renta y esto se consigue, dentro de la progresividad, con disminuír la cuota de progresión a medida que suben los valores; pero de aquí nace entonces otro absurdo: que el impuesto se vuelve inversamente progresivo. ¡Cuánto más sencillo en su forma y en su fondo y cuánto menos expuesto a injusticias es el impuesto proporcional!

No hay, pues, ninguna razón matemática en esas series de números: los ha arreglado el legislador con cierta bonhomía, más o menos caprichosamente, pues no ha habido ningún criterio fijo para establecer tan desbasada progresión.

11. Hay una forma de impuesto que se denomina «degresivo», y que se parece a la progresión, pero en realidad difiere substancialmente de ella y por esto conviene distinguir estas dos formas.

La distinción más clara es la que da Leroy Beaulieu en su «Tratado de la Ciencia de la Hacienda» y que dice.

«Cuando solamente la minoría de los contribuyentes posibles o siquiera la minoría de la posible materia gravable aprovecha de las atenuaciones totales o parciales, y cuando la mayoría de los contribuyentes posibles o de la posible materia gravable está sometida a la tasa máxima, que viene a ser para esta mayoría una tasa uniforme, entonces el impuesto es *degresivo;* si por el contrario la mayoría de los posibles contribuyentes o de la posible materia gravable está sometida a tasas diversas y graduadas, que progresan a medida que dicha mate-

(6) Joseph Garnier, Traité des finances.

ria se eleva, dividiéndola así en capas más y más delgadas, el impuesto es *progresivo*.»

12. La sola exhibición de aquel desenlace del sistema de la progresividad pone de manifiesto lo absurdo de tal sistema: lo arbitrario, lo caprichoso nunca podrá ser condición de justicia y equidad, sino que por el contrario se opone a estas cualidades fundamentales; y por la misma razón no puede ser base de un sistema tributario.

«Las cifras de las tasas crecientes del impuesto progresivo—agrega el mismo economista que ya hemos citado—, así como las categorías o escalones de las rentas, pueden variar hasta lo infinito, pues lo propio de este impuesto es no comportar ninguna regla precisa y ser un impuesto desordenado, en toda la fuerza de la expresión.»

«Cuando se dice de un impuesto—agrega por su parte León Say (7)—que será cobrado proporcionalmente, todo el mundo entiende lo que se dice: es absolutamente imposible poner lo arbitrario en una tarifa proporcional... Pero cuando se trata de progresión, la cosa es muy distinta, pues hay tantas progresiones como se quiera... La progresión es, pues, naturalmente, arbitraria y he ahí por qué sus partidarios se ven reducidos a decir que se contentarán con una progresión *moderada*. La frase *progresión moderada* no es ciertamente una expresión legislativa, y no veo cómo se pudiera asegurar la justicia empleando en las leyes expresiones que presentan una idea tan vaga. Una imposición progresiva, una progresión moderada, no son en realidad otra cosa que lo arbitrario.»

IV.—Productividad del impuesto.

13. ¿Es provechoso desde el punto de vista financiero el impuesto pregresivo?

Pudiera parecer que sí, juzgando superficialmente, pues ocurre a primera vista la idea de que, gravando con cuota

(7) León Say, Les Solutions démocratiques de la question des impôts.

mayor las rentas más altas, ha de obtener el Estado un gran rendimiento de tal impuesto. Pero examinando con atención, se ve que el resultado es muy diverso: el impuesto progresivo, a menos de ser una horrible expoliación, produce menos que un impuesto proporcional.

Volvamos al ejemplo analizado por Leroy Beaulieu y que hemos reproducido más arriba. Supongamos que el Estado quiere aplicar una cuota media de 10 por ciento y que escalona las cuotas progresivas en la siguiente forma (muy favorable para el Fisco):

Para una renta de		1,000,	frs.	3 %
De 1,001 francos	a	2,000	,,	4 %
De 2,001 francos	a	3,000	,,	5 %
De 3,001 francos	a	4,000	,,	6 %
De 4,001 francos	a	5,000	,,	7 %
De 5,001 francos	a	6,000	,,	8 %
De 6,001 francos	a	7,000	,,	9 %
De 7,001 francos	a	8,000	,,	10 %
De 8,001 francos	a	9,000	,,	11 %
De 9,001 francos	a	10,000	,,	12 %
De 10,001 francos	a	15,000	,,	15 %
De 15,001 francos	a	20,000	,,	20 %

El impuesto tiene que llegar a la altura de las rentas de 20,000 francos anuales, gravadas con el enorme impuesto del 20 por ciento, para obtener la cuota media de 10 por ciento.

Pero la productividad no es pareja en toda esa serie. Las rentas de 1,000 francos son numerosísimas; menos numerosas las de 1,001 a 2,000; menos aún las de 2,001 a 3,000, y así va decreciendo muy sensiblemente el número de los contribuyentes de cada categoría, a medida que sube la renta; y en consecuencia la mayor masa de los contribuyentes paga según las cuotas más livianas, y se reservan las más altas y pesadas para unos pocos.

Completamos esta demostración con datos numéricos concretos, tomados de los cuadros del impuesto prusiano sobre la renta (Einkommensteuer) (8).

Clase de rentas en marcos	Número de contribuyentes	Proporción por 100	Producto del impuesto por clase	Parte proporcional del impuesto pagado por cada clase de renta
De 900 a 3,000	2.278,998	87.54	35.408,916	30.39
De 3,001 a 6,000	211,861	8.13	19.298,535	16.56
De 6,001 a 8,000	56,387	2.17	11.368,601	9.76
Superiores a 8,000	56,146	2.16	49.637,982	43.29
Totales	2.603,292	100.00	115.714,034	100.00

El punto medio de los 8,000 marcos de entradas es bajo, pues no constituye una renta muy rica: es el sueldo de un empleado mediano: por encima de los 20,000 marcos, dadas las condiciones de vida en Alemania, se puede estimar que se encuentra una relativa holgura. Y, sin embargo, los contribuyentes que tienen una renta de 8,000 marcos o menos dan un tanto más de la mitad del impuesto y componen la gran mayoría de los contribuyentes, el 97.84 % del total de ellos: al 2.16 % restante se hace pagar casi la mitad del impuesto: los ricos dan menos que los pobres. Igual resultado o más decisivo aún puede observarse en los demás países en que hay algún impuesto progresivo, como Suiza, Italia e Inglaterra.

Tómese ahora en cuenta que los impuestos muy pesados originan ocultaciones de fortuna, emigración de capitales, fraudes diversos, con que los rentistas se ingenian para evadir

(8) Leroy Beaulieu, Traité de la Science des Finances.—En este libro puede hallar el lector abundantísima demostración numérica de los resultados contraproducentes del impuesto progresivo.

el impuesto; y que estas evasiones se calculan en Prusia e Italia (renta mobiliaria) en un 25 % de la masa de los grandes rentistas: así se comprenderá cómo es muy reducida la productividad de los impuestos progresivos.

V.—Aspecto económico de la cuestión.

14. Si por el aspecto financiero no se recomienda el impuesto progresivo, tampoco es defendible por su aspecto económico.

Es principio universalmente aceptado que el impuesto para que no haga daño no debe afectar jamás las subsistencias del individuo, ni la parte de sus rentas que se destinan al ahorro: lo primero, porque dificultaría la vida; lo segundo, porque impediría la formación de capitales: debe gravar tan sólo aquella parte de las rentas que quedan libres después de atender a los consumos necesarios y al ahorro, parte con la cual se mide lo que los economistas llaman «facultades» del individuo y que nos atreveremos a llamar «capacidad económica».

Ahora bien, es evidente, como se observa en los ejemplos que hemos citado, que el impuesto progresivo no sólo absorbería toda esa parte que constituye la capacidad económica del individuo, sino aún la porción del ahorro y hasta de las subsistencias, y en consecuencia pronto acabaría por detenerse todo progreso económico.

15. Sería excusable, económicamente, el impuesto progresivo si la productividad de los capitales aumentara con su cuantía: si un capital de $ 10,000 produjera un 10 % y uno de $ 100,000 el 15 % y uno de un millón el 20 %, sería explicable el que se gravara la renta del primero con un 8 % la del segundo con un 10 % y la del tercero con un 15 %—para obtener la progresividad y a la vez respetar la capacidad económica.

Pero no es eso lo que ocurre; lo probable y talvez lo seguro es lo contrario: la productividad de los capitales decrece con su cuantía, como se ve en las medianas y en las grandes empre-

sas europeas: hay que ir a buscar la situación especialísima de los «trusts» de los Estados Unidos para ver aumentarse la productividad con la masa de los capitales, pero este aumento no se debe al hecho de ser mayor la masa sino al monopolio de que gozan los «trusts» por obra del proteccionismo norteamericano.

Este decrecimiento de la productividad de los capitales es un fenómeno que nada tiene de extraño, sino que se conforma con la naturaleza humana: la inteligencia del hombre es limitada y si hay muchos millares de individuos capaces de manejar con acierto una fortuna de $ 100,000, son menos los capaces de manejar un millón y muy escasos los que pueden dirigir una empresa de $ 100.000,000, de la misma manera que se pueden hallar muchísimos generales capaces de dirigir un ejército de 20,000 hombres, pero son menos los que pueden hacer maniobrar a 100,000 y hasta aquí no ha habido más que un solo Napoleón que haya podido mover centenares de miles de soldados con tanta rapidez de concepción y de movimientos.

Esta verdad ha sido reconocida por Ricardo, que dijo que los capitales aplicados a la tierra dan productos proporcionalmente decrecientes.

16. ¿Cuál es el defecto del impuesto progresivo sobre los contribuyentes?

El primer resultado ha de ser, como lo prueban los hechos, incitar al contribuyente a ocultar su fortuna para evadir el impuesto; y lo consigue, a pesar de todas las acuciosidades inquisitoriales de los agentes del Ejecutivo—según se comprueba en Prusia, en Suiza, en Italia y aún en Gran Bretaña—, donde por ser tan antiguo el impuesto sobre la renta se ha recogido mucha experiencia para evitar los fraudes.

Y siendo tan considerable la ocultación y tantos los fraudes, a pesar de los castigos, el impuesto progresivo es una prima otorgada a los más hábiles e ingeniosos, como lo hace notar

Leroy Beaulieu, y pagada por toda la masa de los contribuyentes (9).

Por otra parte, como el impuesto progresivo brinda con las cuotas más blandas a la masa de los contribuyentes que poseen fortunas pequeñas y deja las cuotas más altas para las grandes fortunas, el sistema se traduce en un alivio para la gran masa de los ciudadanos y en un recargo para la porción más escogida de la población, para aquélla que ha desplegado más talento, más actividad, más espíritu de empresa para formar y reunir una gran fortuna.

Se castiga, pues, el talento, la previsión y la energía para los grandes negocios.

Si los contribuyentes son honrados y se resignan a pagar el impuesto, sobreviene un daño económico muy grave, el desaliento del capital: ¿a qué formar una fortuna con un trabajo esforzado y persistente de tantas vigilias y de tantos años si al cabo de ellos se ha de presentar el Estado para absorber gran cantidad de la renta, y no han de merecer consideraciones la previsión, el talento y la actividad? El contribuyente cesa de trabajar y aún gasta improductivamente sus rentas, pues es preferible «que se lleve el cristiano lo que se ha de llevar el moro»; y hasta hace emigrar sus capitales a otros países más liberales si el impuesto es un poquito inmoderado siquiera.

Un hacendista italiano, Nitti, niega estos últimos resultados del impuesto progresivo (10); pero no vale negarlos. Tenemos a la vista un informe presentado a principios de 1911 al Banco Español de Chile por uno de sus empleados superiores, don José Ceardi, enviado por la institución para estudiar la conveniencia de instalar una sucursal en España, y que decía, entre otros datos interesantes:

(9) Paul Leroy Beaulieu, Traité théo. et prat. d'Economie Politique. (Al mismo autor pertenecen casi todas las ideas contenidas en los párrafos de este mismo artículo).

(10) F. S. Nitti. Principes de la Science des Finances (obra italiana en su original y traducida y publicada en francés en 1904).

«Estas causas especiales de anormalidad y algunas modificaciones onerosas en proyectos presentados por el Gobierno para la percepción y aplicación de las leyes del impuesto sobre herencias, sobre la renta y sobre los depósitos indistintos, han motivado un gran retiro de depósitos en los bancos y una emigración importante de capitales al extranjero, que banqueros competentes hacen subir a cifras elevadas.

«Los bancos que menciono a continuación son los más antiguos y acreditados y de las memorias comparadas desde el año 1900 al 1910 se puede obtener las siguientes cifras de los depósitos en cuenta corriente:

	Año 1900	*Año* 1910
Banco Barcelona.....	$ 118.000,000	$ 25.000,000
Banco de España.....	$ 125.000,000	$ 57.000,000
Banco Crédito Mercantil	$ 370.000,000	$ 38.000,000
Banco Mutuo Fabril y Mercantil	$ 57.000,000	$ 12.000,000

«Parte se ha invertido en valores extranjeros y en edificios y parte ha emigrado a Suiza por la libertad que esa nación ofrece y por la prohibición de toda ingerencia de terceros en los asuntos de los bancos.

«El público, para conseguir burlar el pago de derechos reales, de transmisión de capitales o títulos mobiliarios, consignaba los unos y los otros en cuenta corriente, en depósitos o en cajas de alquiler, en forma indistinta, a favor de dos o más personas en algún banco o establecimiento de crédito y de esa manera al fallecer el propietario de los valores, los retiraba libremente el interesado y los distribuía entre los herederos.»

17. Para cohonestar el impuesto progresivo, se suele argüir que él no daña a los ricos ni les representa una carga muy pesada, pues solamente toma una porción de aquella parte de la renta que se destina a los consumos suntuarios, a los gastos

superfluos, a los que pueden suprimirse o aminorarse sin grave incomodidad para los contribuyentes así gravados.

Este argumento es especioso. En primer lugar el lujo, el consumo lujoso, el gasto suntuario no son conceptos claros y bien definidos: el mismo artículo que para un empleado de corta renta es un lujo desmedido, como el uso de coche propio, para otro puede ser y es un artículo necesario, obligado por su situación social. El lujo viene a ser, pues, a nuestro juicio, el consumo que excede de la capacidad económica del individuo, y habría que determinarlo, por tanto, en cada caso particular. ¿Cómo podría adaptarse, pues, el marco de hierro del impuesto a una materia tan eminentemente variable?

En segundo lugar, los consumos que vulgarmente se llaman lujosos, son el norte de largos años de trabajo: el hombre de empresa se esfuerza y afana con empeño constante y a través de muchas privaciones, para lograr al fin esa situación de holgura y bienestar, que es el coronamiento económico de toda una vida de batalla. ¿Será justo que el impuesto progresivo le espere allí para arrebatarle una parte de esa misma holgura y bienestar, que es la cosecha de tan laboriosa siembra?

En tercer lugar, no hay garantía alguna de que las rentas que así obtenga el Estado hayan de emplearse en beneficio de la colectividad: lo probable y hasta lo frecuente es que el Estado las gaste a su vez en lujos fiscales, en las superfluidades antiadministrativas y antieconómicas a que tanto se inclinan los gobiernos. Y bien, ¿por qué ha de ser censurable el lujo del particular que se ha formado su propia fortuna y no el del Estado, que se la desmedra para derrochar a su turno?

En cuarto lugar, la sociedad nada pierde con que una persona forme una gran riqueza con sus esfuerzos, sino que, por el contrario, gana con ello, pues así hay una nueva suma de riquezas que antes no existía y que entran en el acervo social, donde representan un bien positivo. No sería cuerdo, por

tanto, castigar esos esfuerzos, desalentarlos, esperar con una arma al hombre de empresa a la altura de la riqueza para golpearlo cuando llegue a ella.

Por último, no es justo gravar las grandes fortunas con el impuesto progresivo a título de que su renta se invierte en parte en artículos de lujo: estos artículos son gravados por otros, ya en las tarifas aduaneras o en los impuestos sobre los consumos, ya en los que gravan a las industrias, ya por otras gabelas especiales, como la de patentes sobre los coches: gravar además la renta progresivamente es gravar dos y tres veces la fortuna.

18. Para acabar de considerar los aspectos económicos del impuesto progresivo, reproducimos en seguida y en parte extractamos algunos párrafos de los con que Leroy Beaulieu resume su estudio sobre la progresividad en su «Tratado Teórico y Práctico de Economía Política» (11).

«Como las pequeñas rentas forman la masa más cuantiosa de las rentas de una nación, un impuesto progresivo moderado no produciría mucho más que un impuesto proporcional... Si por el contrario se establece un impuesto de progresión rápida y fuerte, toma una parte tan considerable de la renta de ciertas clases de ciudadanos que empuja a los unos, los de carácter más enérgico, a la disimulación de la fortuna, a la emigración de los capitales; y a otros, los de naturaleza más apacible y resignada, a la diminución del ahorro, al languidecimiento del espíritu de empresa.»

Es lo que hace constar León Say, con numerosos ejemplos, en su monografía sobre los impuestos florentinos en la Edad Media (12).

La conciencia del ciudadano se relaja, pues se siente injustamente afectado y amenazado; y aunque se habla de pequeños impuestos, éstos son los más temibles, pues fácilmente

(11) Tomo IV, págs. 766 y 767.
(12) Obra citada.

derivan en pesados. Y si bien es cierto que, establecido el impuesto progresivo en todas las naciones, no habría emigración de capitales, esta uniformidad es de realización difícil, si no imposible, aun suponiendo que no haya maneras de disimular la fortuna ni de disfrazarla para hacerla emigrar.

Y además, «queda en pie el hecho de que disminuiría, a lo menos en muchísimas personas, el incentivo para aumentar la fortuna o las rentas más allá de cierto límite; y no se pueden negar los efectos depresivos de tal sistema de impuestos sobre la formación de las rentas y de las fortunas. Es un recargo de tasas sobre los nuevos productos de la actividad humana y del ahorro, que gravita precisamente sobre las clases que han alcanzado ya un cierto grado de bienestar y pueden resolver detenerse y renunciar a nuevos esfuerzos para aumentarlo: el Estado los induce así a la inercia y al derroche.

«Por cualquier punto de vista que se le considere, pues, sea en su principio, sea en sus consecuencias, *el impuesto progresivo tiene por madre la envidia y por hija la opresión.*

«La estricta proporcionalidad del impuesto con los recursos de los contribuyentes, es decir con sus facultades (13), es la única regla justa, fija, de una aplicación relativamente fácil, la única también propia para inspirar a todo el cuerpo electoral la economía y la buena administración de los negocios públicos.»

VI.—El aspecto político.

19. El impuesto progresivo no responde ni al concepto financiero, ni a la razón política de los impuestos; más aún: es contrario al uno y al otro.

El Estado, por su propia naturaleza, está obligado a ejercer ciertas funciones, como la defensa nacional, la defini-

(13) Leroy Beaulieu explica el sentido de la palabra «facultades»: resumiendo y expresando en forma matemática su explicación, podríamos decir que las facultades económicas de un individuo son la diferencia de coeficiente entre sus rentas estables o permanentes y las ocasionales o transitorias.

ción del derecho, la conservación del orden, el amparo de los desvalidos, la guarda de ciertos bienes, como los bosques, la construcción de ciertas obras necesarias al bien social y que no caben en la acción de los particulares, y muchas otras; y para todas esas funciones y ya que no tiene, sino por excepción, riquezas propias, toma una parte de los haberes de los ciudadanos, y esto es lo que constituye la esencia y la causa final del impuesto. «El impuesto—lo definió Stourm (14)—es una porción que se toma de las facultades de los contribuyentes para proveer a los gastos de los servicios públicos.»

En esos límites debe, pues, contenerse el Estado al determinar las cargas públicas y el tributo de los habitantes, sin salirse jamás de ellos para dar al impuesto el alcance de un medio de obtener la justicia distributiva. El impuesto tiene, pues, los mismos caracteres de la ley y, como limitación que es de la libertad y de los derechos del individuo, debe entenderse siempre en el sentido más favorable, es decir, en el sentido menos restrictivo.

De ahí que el impuesto debe ser proporcional, porque así se conserva la justicia pues cada cual contribuye a la medida de sus fuerzas; pero salir de ahí para buscar la igualdad de los sacrificios es meterse en lo arbitrario y en lo desconocido, y alejarse de la naturaleza y del objeto del impuesto.

20. Pierde también su carácter y se aleja de su fin el impuesto cuando se hace progresivo porque entra a dominar en él un elemento extraño: la consideración personal.

Por su naturaleza y por su fin, el impuesto no tiene otra base que la fortuna, el haber, y mejor aún la capacidad ecónomica o las «facultades»—como dice Leroy Beaulieu—de los contribuyentes: el Estado toma de los haberes de éstos la porción que necesita para hacer los gastos de los servicios públicos.

Pero el impuesto progresivo toma en cuenta las personas, ya que con él se quiere obtener la contribución según la

(14) Obra citada.

igualdad de los sacrificios: se quiere pesar rentas, situaciones, hábitos, consumos personales, para tomar de los contribuyentes la cuota para los servicios públicos. Mas este elemento, además de no ser base económica ni financiera, por su misma variabilidad hasta lo infinito, se presta a grandes errores y grandes injusticias: donde entra lo personal, entran inmediatamente a jugar los afectos, los sentimientos, las simpatías y antipatías; y detrás de estos factores antifinancieros, las pasiones de grupo, los intereses electorales o de politiquería.

Es verdad que todavía quedan comerciantes inexcrupulosos que al vender un artículo no cobran por él un precio justo o aproximado, sino que piden según el aspecto del cliente: es el caso de aquel ventero que cobraba doscientos francos por unos huevos fritos, a un príncipe que en una tempestad se albergó en la venta y pidió algo que comer; y que, ante el asombro del príncipe por el subido precio que se le pedía, respondió que no eran allí muy escasos los huevos sino escasos los príncipes. Afortunadamente, la cultura moral y el mejor concepto del comercio van haciendo que sean menos numerosos tales mercachifles.

21. La razón política condena asímismo el impuesto progresivo (15).

Dentro del régimen constitucional y democrático de los Estados modernos, desde que todos tomamos parte en el Gobierno de la nación, ya directamente, ya por medio de representantes, todos debemos tener también parte en las responsabilidades. El sufragio universal, como todo derecho, tiene una obligación correlativa, que es el impuesto universal o general, de modo que la justicia pediría por este capítulo la igualdad personal de las contribuciones, pues a igualdad de sufragio debe corresponder igualdad de impuesto.

(15) En este párrafo tomamos una idea de Leroy Beaulieu y la desarrollamos con algunas observaciones nuestras. Léase su «Traité Théorique et Pratique d'Economie Politique», vol. IV. Pág. 725.

Sin embargo, el impuesto es ordinariamente proporcional y con él pagan más los que más tienen. En verdad con este sistema tributario y por obra de la democracia, la gran masa de los que pagan menos es la que dispone de hecho del Gobierno, y como los que pagan más son pocos, en realidad su influencia es mucho menor. No obstante, se tolera esta desigualdad, porque el impuesto proporcional es justo por otros capítulos y porque de ordinario el voto de los más suele recaer en los menos para que éstos representen a aquéllos.

Mas con el impuesto progresivo se subvierte todo orden, pues gracias a él la gran masa de los que poco o nada poseen, y por consiguiente de los que tienen poca o ninguna responsabilidad, de los que nada o muy poco tienen que perder; la gran masa de los ignorantes y de los hombres de menor moralidad; la gran masa de los que suelen vender el sufragio y prostituyen su derecho, es la que entra a elegir y gobernar, y la que dicta leyes e impuestos contra la porción más escogida y más apta.

De esta manera «el impuesto progresivo acabaría por dividir la nación en dos clases: los que votarían el impuesto, obtendrían de él el mayor provecho y no lo pagarían; y los que no votarían el impuesto, aprovecharían menos y lo pagarían» (16).

Llegado a ese fin el sistema, ¡con qué facilidad se gobernaría para los amigos y contra los enemigos políticos!

El impuesto progresivo sólo tendría un correctivo: la pluralidad del voto en proporción con los haberes y con la preparación intelectual de los electores.

22. Todavía más: el impuesto progresivo pecaría contra una de sus condiciones esenciales y contra el régimen democrático.

(16) P. Leroy Beaulieu, en la misma obra citada en la nota precedente, pág. 762; a la misma obra, pág. 760, pertenece el argumento del párrafo siguiente número 22.

Hay acuerdo universal en que el impuesto, para que sea lícito debe ser libremente consentido por el contribuyente; y es evidente que no hay consentimiento suficiente en un sistema y en un impuesto con que una parte de la población procede a la expoliación de la otra: la confiscación de los bienes de los emigrados por la Asamblea Nacional, en la Revolución Francesa, no fué tampoco un impuesto consentido por los contribuyentes, por los despojados.

23. Las grandes fortunas ¿aprovechan más que las pequeñas de los beneficios del Estado, de los servicios públicos? Se explicaría el impuesto progresivo si el Estado tuviera que hacer gastos progresivamente mayores en pro de los contribuyentes ricos que en pro de los medianos o pobres; pero cabalmente, lo que se observa es todo lo contrario.

En una propiedad de cien hectáreas el Estado no gasta más policía que en cien propiedades de una hectárea cada una, ni siquiera tanto, sino menos; la policía y los tribunales de justicia en lo criminal tienen muy poco que ver con los contribuyentes ricos y sí mucho con los pobres; aquéllos pagan generalmente el colegio para sus hijos, mientras que éstos los instruyen a expensas del Estado; la beneficencia pide a los ricos para socorrer a los pobres. Y otro tanto ocurre en todos los servicios públicos.

Este fenómeno nada tiene de extraño; por el contrario, es el sistema corriente en el comercio: en las ventas y compras por mayor se obtienen rebajas de precio; las empresas de transportes cobran menos por un conjunto de cien toneladas de carga que por cien expediciones diversas de una tonelada cada una.

Sólo el impuesto progresivo sigue el sistema contrario: busca el mayor gravamen allí donde el Estado obtiene mayor suma de beneficios con menores gastos.

VII.—La tendencia igualitaria.

24. Con el impuesto progresivo se busca, como antes hemos dicho, la nivelación de las fortunas, y sirve especialmente a este objeto el impuesto progresivo sobre las sucesiones. Como no es ésta la ocasión de entrar al estudio de este impuesto, lo recordamos solamente para hacer ver la tendencia de la progresividad.

¿Pero puede entrar en las funciones del Estado la nivelación de las fortunas? Y en la aplicación práctica de tal tendencia ¿quién ejercería esa función de Estado sino el partido político que estuviera en el poder y que nivelaría las fortunas a expensas de los adversarios políticos?

No haremos mucho caudal de argumentos contra dicha tendencia: acogeremos solamente lo que al respecto dice Nitti (17), a pesar de que es partidario del impuesto progresivo.

Nitti analiza la situación de los diversos países y llega a la conclusión de que, en unos más y en otros menos, las clases indigentes son cada vez menos numerosas y lo son también cada vez menos las pudientes, de modo que es visible la tendencia a una menor desigualdad de las fortunas; y cita, entre otros, el caso de Suecia, que es muy interesante.

«Se trata, dice, de un país que ha hecho, desde la apertura del siglo XIX, censos de la población, que frecuentemente han sido modelos de precisión. Ahora bien, en los censos levantados en 1805, 1840, 1855, se ha tomado en consideración la distribución de la riqueza y enumerado las familias del reino desde el punto de vista de su situación económica. Resulta de estas cifras que, mientras que el número de familias pobres ha disminuído notablemente, se ha visto crecer extraordinariamente el de las familias que poseen lo que necesitan para vivir, sin ser ricas, ni aún en gran proporción, con toda hol-

(17) Obra citada.

gura. Estas expresiones de «ser ricas», «vivir con holgura», son vagas; pero se trata de antiguos censos, de que no se podía exigir lo que no podían dar hace medio siglo.»

El autor que citamos completa esta información en una nota con los siguientes datos numéricos:

«Según los censos suecos de 1805, 1840 y 1855 la situación de la población era la siguiente:

FAMILIAS

	1805	1640	1855
a) Que poseían más de lo necesario	2.96%	9.35%	13.75%
b) Que poseían lo necesario.	25.74 „	62.74 „	67.05 „
c) Que poseían poco menos de lo necesario.....	54.81 „	22.28 „	15.93 „
d) Que vivían en completa pobreza	16.49 „	5.63 „	3.27 „
	100.00	100.00	100.00

Nitti presenta datos análogos para Noruega, Holanda, Austria, Francia, Inglaterra, Italia y los principales estados de Alemania y llega a la siguiente conclusión:

«Se puede sostener que en casi todos los países de Europa: 1.º la repartición de las rentas, considerada en sus líneas más generales, presenta una regularidad muy grande, y si no toma las mismas formas tiene siempre caracteres conocidos; 2.º las rentas superiores no constituyen sino una parte pequeña de la renta nacional de cada país; 3.º hay en las rentas medianas una tendencia a desarrollarse y de las pequeñas rentas a disminuír» (18).

(18) No se crea que Nitti sostenga que las pequeñas rentas se hagan cada vez más pequeñas, sino que disminuye el número de los que tienen muy poca renta.

Después de esta comprobación, hecha por uno de los más perspicaces defensores del impuesto progresivo, no es posible defender esta forma de imposición que peca contra la justicia y que, aun dentro del criterio socialista, es innecesaria, ya que las fortunas tienden a una menor desigualdad (19).

26. Sigamos citando a Nitti, pues por ser partidario del impuesto progresivo, su testimonio tiene mucho valor.

Considera Nitti la petición de Wagner sobre la función social y moral del impuesto progresivo como nivelador de las fortunas y dice:

«Estas razones no son muy persuasivas. Para que el impuesto pueda obrar sobre los fenómenos de la repartición, es necesario que la tasa sea muy elevada, y aún que amenace vivamente la potencia de crecimiento del capital. Pero ésa es una cosa que no se puede tentar sin peligros y que ofrece gravísimos inconvenientes. Nada se presta más a la expoliación que admitir teóricamente que ella es lícita, reconocerla como un derecho; más aún, como un deber. Dadas las luchas entre las clases sociales, nada es más peligroso que admitir que una clase, para poseer el poder político, debe despojar a las otras: el abuso no puede llegar a ser un principio, y mucho menos la violencia.»

Más adelante, señalando las reglas de los impuestos, agrega:

«El impuesto debe tener siempre una función esencialmente fiscal; debe subministrar los medios de funcionamiento de los organismos necesarios a la vida colectiva. Todo otro fin es subsidiario; a veces, es perjudicial. El impuesto no puede gravar al acaso. Y de ahí por qué se procura más y más cada día tomar en cuenta las condiciones personales de los contribuyentes. Pero es absurdo creer que por medio del impuesto se puedan cambiar las bases de la sociedad, introducir en ellas la moral o reparar las injusticias. El impuesto no puede

(19) Este gran hecho económico y social ha sido admirablemente desarrollado y comprobado en una de las obras de Paul Leroy Beaulieu, «Essai sur la répartition des richesses».

modificar el organismo social, del cual no es él mismo sino una emanación. No puede ser sino un útil instrumento de reformas sociales, para hacer desaparecer los abusos más perjudiciales, compensar las injusticias más irritantes. Es útil que el legislador mire de cerca los abusos de ciertas instituciones: así, puede exonerar las cooperativas de producción, no los «cafées cantantes». Pero es también evidente que, siendo un instrumento sólido de reforma, el impuesto no puede llevar la moral allí donde no la hay (como lo pretendían los partidarios de los impuestos suntuarios); ni puede tampoco cambiar hasta sus cimientos la institución social de que emana.»

No todas la ideas del financista italiano son aceptables, a nuestro juicio, pero no hay duda en que son bien explícitas y convincentes las que se refieren a la tendencia igualitaria que se ha pretendido dar al impuesto.

«Hay otra ilusión que destruír—dice más adelante,—ilusión no menos dañina, cuyo teorizante ha sido Rousseau, pero cuya práctica es mucho más antigua: la ilusión de que la desigualdad de las condiciones pueda ser corregida por los impuestos. El impuesto no puede jamás cambiar las relaciones económicas existentes; puede, a lo sumo, corregir ciertas durezas.

«Esta ilusión es tanto más perjudicial cuanto que, como hemos visto, la repartición de la renta es tal, por doquiera, que no se puede sostener la opinión de que siga el proceso de concentración, tantas veces indicado. A la inversa, se observa bien, en nuestra sociedad, una tendencia de las rentas medias a crecer y de las pequeñas a elevarse más y más.»

27. Algunos gobiernos han aceptado y aplican el impuesto progresivo, con la ilusión de obtener con él mayores rentas y de extender su campo de acción, resultados muy gratos para el Estado moderno; algunos hacendistas lo han acogido también y lo defienden, por estar más atentos a la holgura del erario que al bien de la sociedad, o por ciertas aparien-

cias de justicia distributiva muy engañosas. Pero si se le examina atentamente, se verá que lo que hay en el fondo del impuesto progresivo es un peligro para la sociedad, pues tiende disimuladamente a destruír la propiedad: es el arma de los socialistas, que quieren con ella cambiar el orden social y anticipar el comunismo.

Es verdad que Proudhon rechazaba el impuesto progresivo, hasta el punto de llegar a decir: «¿Cuándo se dejará de divertir al público con el juguete de la progresión?» (20). Pero no lo decía el famoso socialista porque rechazara el fin igualitario del impuesto progresivo, sino porque veía y hacía notar que la progresión era demasiado benigna y no acabaría nunca de absorber la fortuna de los ricos.

Un economista de la escuela social alemana, Wagner, ha expresado con franqueza, en pocas palabras, toda la intención del impuesto. «Todo el que es partidario—dice—de la propiedad individual en la organización actual de la sociedad, debe ser partidario del impuesto proporcional (con la facultal de perfeccionarlo cuanto sea posible); por el contrario, quien quiera que crea que hay buenas razones para modificar el derecho de propiedad, de nivelar las fortunas, debe declararse en favor del impuesto progresivo, porque es un excelente instrumento de reforma social» (21).

Esa es en verdad la intención que informa el impuesto progresivo.

(20) Proudhon, Théorie de l'impôt.
(21) Wagner. Allgemeine Steuerlehre.

ÍNDICE DE LA OBRA

PÁGS.

PRÓLOGO I

TABLA DE VALOR DE LAS MONEDAS DE LOS DISTINTOS PAÍSES. V

PRIMERA PARTE.

Cuestiones preliminares.

CAPÍTULO I.—CONOCIMIENTOS GENERALES.

1. Origen de la ciencia de la Hacienda.—2. Definición.—3. ¿Es la Hacienda una ciencia o un arte?—4. La historia de la Hacienda.—5. La Hacienda y la Economía Política.—6. Su relación con las demás ciencias.—7. La Hacienda y el Derecho Constitucional.—8. Plan de la obra 7

CAPÍTULO II.—LA ECONOMÍA PÚBLICA Y LA PRIVADA.

9. Igualdad de naturaleza entre los fenómenos de la una y de la otra.—10. Diferencias entre las actividades económicas y las financieras.—11. El sujeto de las unas y de las otras.—12. Soberanía del Estado.—13. Poder coactivo del Estado.—14. Libertad individual y monopolio fiscal.—15. La mira del lucro.—16. El individuo produce objetos, el Estado solamente servicios.—17. Límites de unas y otras actividades.—18. El Estado supone la producción individual.—19. Los servicios del Estado no tienen precio comercial.—20. El Estado pide para consumir y el individuo produce.—21. El Estado es imperecedero.—22. El Estado no ahorra.—23. El Estado necesita del conjunto de las rentas individuales 17

PÁGS.

CAPÍTULO III.—LAS ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL ESTADO.

24. La Hacienda Pública y el Derecho Constitucional.—25. Las diversas escuelas con respecto a las funciones del Estado.—26. La aplicación de la ley de la economía de las fuerzas.—27. El Estado antiguo y el Estado moderno.—28. Causas del aumento de las funciones del Estado.—29. Clasificación de las funciones.—30. Funciones *necesarias* o *naturales*.—31. Funciones *complementarias*.—32. Funciones *facultativas* o *supletorias*.—33. Funciones *abusivas* 29

SEGUNDA PARTE.

De los consumos públicos.

Título I.—De los consumos públicos en general.

CAPÍTULO IV.—EL AUMENTO PROGRESIVO DE LOS GASTOS PÚBLICOS.

34. El aumento progresivo.—35. Datos de los diversos países.—36. ¿Es real el aumento?—37. Elementos que se deben tener en cuenta.—38. Causas efectivas del aumento.—39. Es mayor en los países nuevos que en los antiguos.—40. Causas que tienden a disminuír los gastos: su ineficacia..... 39

CAPÍTULO V.—DE LA ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS.

41. La estimación de los gastos.—42. Cuota de gastos por habitante.—43. Comparaciones financieras.—44. Medidas del valor de la moneda: *index numbers*, los valores en aduana, las monografías.—45. Avaluación de la riqueza privada: diversos métodos.—46. La riqueza privada en Chile 49

CAPÍTULO VI.—REGLAS Y CLASIFICACIONES DE LOS CONSUMOS PÚBLICOS.

47. Criterio de los consumos: reglas de Gide.—48. Reglas de Flora: primera, universalidad de las necesidades.—

PÁGS.

49. Segunda, cualidades de las necesidades a que deben proveer.—50. Tercera, proporción con la potencialidad económica.—51. Cuarta, límite de la reducción de los gastos.—52. Clasificación general de los consumos.—53. Clasificación por sus fines.—54. Con respecto a la forma.—55. Con respecto a la destinación.—56. Con respecto al tiempo 59

Título II.—De los consumos públicos en particular.

CAPÍTULO VII.—LOS GASTOS CONSTITUCIONALES.

57. Los gastos intangibles.—58. La lista civil.—59. Gastos de sostenimiento de los cuerpos legislativos.—60. El servicio de la deuda pública.—61. Las jubilaciones y pensiones 67

CAPÍTULO VIII.—GASTOS DE LA DEFENSA NACIONAL.

62. Necesidad de estos gastos.—63. Causas del aumento de estos gastos.—64. Enorme consumo de riquezas y fuerzas.—65. Ventajas de estos gastos.—66. Importancia práctica de la preparación militar.—67. Los gastos de las guerras.—68. Recursos para atender a los gastos de una guerra.—69. Mantenimiento del cuerpo diplomático 77

CAPÍTULO IX.—EL ORDEN Y LA SEGURIDAD INTERIORES.

70. El Estado y la seguridad interior.—71. El servicio de policía.—72. La justicia en lo criminal.—73. Represión y prevención de los delitos.—74. Los establecimientos carcelarios.—75. El trabajo industrial en las cárceles.—76. La justicia en lo civil.—77. Datos numéricos sobre los gastos de la seguridad pública 89

CAPÍTULO X.—INSTRUCCIÓN, EDUCACIÓN Y CULTO.

78. El Estado y la instrucción pública.—79. La instrucción primaria.—80. La instrucción secundaria y la superior.—81. Eficacia práctica de la instrucción fiscal.—82. La instrucción técnica.—83. Noticias estadísticas.—84. Las bellas artes.—85. El culto..... 101

PÁGS.

CAPÍTULO XI.—LAS OBRAS PÚBLICAS.

86. Naturaleza, fin y clasificación de estas obras.—87. Las obras de servicio fiscal.—88. Las obras de progreso general propias del Estado.—89. Las de progreso general en que el Estaddo suple a la iniciativa particular.—90. Las que el Estado emprende con mira de lucro.—91. Los medios de ejecución de las obras públicas.—92. La forma de pago de las obras.—93. El caso especial de Chile.—94. Las obras destinadas a la conservación de ciertos bienes.—95. Datos estadísticos sobre las obras públicas 113

CAPÍTULO XII.—ASISTENCIA PÚBLICA.—LEGISLACIÓN SOCIAL.

96. La Asistencia pública y el Estado.—97. Diversidad de organización en los diversos países.—98. Los diversos servicios en la Asistencia.—99. Los individuos válidos sin trabajo.—100. La Asistencia en Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia.—101. La higiene y la salubridad públicas.—102. La legislación social 125

CAPÍTULO XIII.—OTROS SERVICIOS Y CONSUMOS DEL ESTADO.

103. El servicio de correos, telégrafos y teléfonos.—104. El servicio de estadística.—105. La amonedación.—106. La iluminación de las costas.—107. Los gastos para el desarrollo de la producción.—108. La recaudación de los impuestos.—109. Los gastos de las localidades.—110. Datos numéricos sobre el desarrollo de los gastos locales.—111. Cuadro estadístico de los gastos públicos de los países europeos 137

Título III. - De la ordenación de los gastos públicos.

CAPÍTULO XIV.—GENERALIDADES ACERCA DE LOS PRESUPUESTOS.

112. Definición de los presupuestos.—113. Noticia histórica.—114. Los presupuestos y el régimen constitucional.—115. El Ministerio de Hacienda: su organi-

PÁGS.

zación.—116. Quién debe formar los presupuestos.—117. Cuándo deben prepararse y presentarse a las Cámaras.—118. Ejercicio financiero: definiciones..... 149

CAPÍTULO XV.—LA ESTRUCTURA DE LOS PRESUPUESTOS.

119. Presupuesto único y presupuesto múltiple.—120. Centralización y especialización de entradas y gastos.—121. Reglas y condiciones de un buen presupuesto.—122. La estimación previa de las entradas y de los gastos.—123. Equilibrio del presupuesto: superávit, déficit.—124. Particularidades del presupuesto en Inglaterra, Francia, Italia y Estados Unidos 161

CAPÍTULO XVI.—DISCUSIÓN Y VOTO DE LOS PRESUPUESTOS EN LAS CÁMARAS.

125. El examen del presupuesto por comisiones parlamentarias.—126. ¿Deben votarse anualmente todos los gastos y discutirse todos?—127. ¿Se deben votar anualmente todos los impuestos?—128. Cómo se debe votar el presupuesto.—129. La facultad parlamentaria para pedir aumento de gastos.—130. El ejercicio provisional de los presupuestos.—131. Las partidas para imprevistos y los transpasos de cuentas.—132. Los créditos suplementarios.—133. El rechazo de los presupuestos por las Cámaras 171

CAPÍTULO XVII.—EJECUCIÓN Y VIGILANCIA DE LOS PRESUPUESTOS.

134. Carácter compulsivo o facultativo de los presupuestos.—135. Modo de hacer los pagos.—136. Pagos pendientes de los presupuestos pasados.—137. La vigilancia y examen de los gastos públicos.—138. La inspección legislativa.—139. La inspección administrativa.—140. La inspección judicial.—141. La vigilancia de los contribuyentes.—142. Los presupuestos municipales 183

TERCERA PARTE

De los ingresos públicos.

Título I.—De los bienes del Estado.

PÁGS.

CAPÍTULO XVIII.—NOCIONES PRELIMINARES.

143. Razón de los ingresos públicos.—144. Evolución de los ingresos al través de los tiempos.—145. Clasificación: ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios.—146. Clasificación de los ingresos ordinarios: de derecho privado y de derecho público; clasificación de unos y otros.—147. Los monopolios y otras fuentes de recursos.—148. Ingresos de diversos caracteres.—149. Los ingresos extraordinarios.—150. Resumen de las clasificaciones 199

CAPÍTULO XIX.—LOS BIENES DEL ESTADO.

I. Dominio territorial.

151. Evolución del sistema financiero.—152. Clasificación y definiciones.—153. Diferencia esencial entre el dominio público y el dominio privado del Estado.—154. Diminución del dominio fiscal y aumento del público.—155. Clasificación de los bienes patrimoniales del Estado.—156. El dominio predial.—157. Inmuebles fiscales.—158. El dominio forestal.—159. Las aguas de regadío y las de fuerza motriz.—160. El derecho de caza y pesca 207

CAPÍTULO XX.—LOS BIENES DEL ESTADO.

II. El dominio industrial.

161. Objeciones contra el dominio industrial.—162. Las minas.—163. Las salinas.—164. Industrias de provisión fiscal.—165. Fábricas y manufacturas fiscales.—166. Los ferrocarriles.—167. Otras vías de comunicación 221

PÁGS.

CAPÍTULO XXI.—LOS BIENES DEL ESTADO.

III. El dominio financiero.—IV. Bienes municipales.

168. Elementos del dominio financiero; definiciones. — 169. El Banco del Estado.—170. Utilidades del Estado en los bancos privilegiados.—171. Los principales bancos de Europa.—172. Compra de valores mobiliarios por el Estado.—173. El dominio municipal.—174. Enajenación de los bienes patrimoniales del Estado 243

Título II.—De las tasas.

CAPÍTULO XXII.—DE LAS TASAS EN GENERAL.

175. Naturaleza de las tasas.—176. Diferencias entre la tasa, el impuesto y el monopolio.—177. Servicios que se pueden organizar en forma de tasa.—178. La cuota del servicio en las tasas.—179. Clasificación de las tasas.—180. Cuestiones referentes a ellas.—181. Las tasas judiciales 255

CAPÍTULO XXIII.—DE CIERTAS TASAS EN ESPECIAL.

182. Importancia de ciertas tasas.—183. La acuñación de moneda.—184. Verificación de pesos y medidas.—185. Marca de trabajos de oro y plata.—186. El servicio postal.—187. El servicio de telégrafos.—188. El servicio de teléfonos.—189. Datos estadísticos 265

Título III.—De los impuestos.

Sección primera.—De los impuestos en general.

CAPÍTULO XXIV.—NATURALEZA Y FIN DEL IMPUESTO.

190. Definición del impuesto.—191. Importancia de los impuestos.—192. Falsas teorías sobre la naturaleza del impuesto.—193. El impuesto ¿es un bien o es un mal?—194. Fin verdadero del impuesto.—195. Otros fines del impuesto.—196. ¿En qué substancia se debe pagar el impuesto? 277

PÁGS.

CAPÍTULO XXV.—EXTENSIÓN DE LOS IMPUESTOS.

197. Los principios de generalidad y uniformidad del impuesto.—198. La teoría del impuesto único.—199. La teoría de los Fisiócratas.—200. Aunque deseable, el impuesto único es inaplicable en la práctica.—201. No hay organización posible fuera del impuesto múltiple.—202. Formas de los impuestos.—203. Clasificación de los impuestos por su naturaleza 287

CAPÍTULO XXVI.—LA REPARTICIÓN DE LOS IMPUESTOS.

204. Clasificación de los impuestos según su repartición.—205. Definición de los impuestos directos y de los indirectos.—206. No es posible adoptar uno solo de estos sistemas.—207. Ventajas de los impuestos directos.—208. Inconvenientes de los mismos.—209. Ventajas de los impuestos indirectos.—210. Sus inconvenientes.—211. Es necesario aplicar a un tiempo unos y otros, pero dando la preferencia a los directos.—212. Impuestos de repartición y de cuota..... 297

CAPÍTULO XXVII.—LOS LÍMITES DEL IMPUESTO.

213. Diversos puntos de limitación del impuesto.—214. El impuesto y las necesidades del Estado.—215. El impuesto y las facultades del contribuyente.—216. Impuestos livianos, moderados, pesados y excesivos.—217. El impuesto y las clases más pobres de la sociedad.—218. Límite del impuesto por su propia cuantía.—219. El impuesto y sus efectos en el organismo económico.—220. Dos sofismas en apoyo de los impuestos gravosos 309

CAPÍTULO XXVIII.—LA CUOTA DEL IMPUESTO.

221. Definición de los impuestos según la cuota.—222. Los impuestos fijos.—223. El impuesto proporcional.—224. El impuesto progresivo: 1.º Fundamento; 2.º Formas de la progresión; 3.º Productividad; 4.º Efectos financieros, económicos, morales y sociales.—225. El impuesto degresivo 321

PÁGS.

CAPÍTULO XXIX.—LA INCIDENCIA Y DIFUSIÓN DE LOS IMPUESTOS.

226. Importancia de la cuestión.—227. Definiciones y ejemplos.—228. La difusión de los impuestos.—229. Compensaciones y desquites.—230. Con la difusión el impuesto se aligera.—231. Todo impuesto se traduce en una elevación del costo de la vida.—232. Explicación de todos estos fenómenos por medio de un símil.—233. Teorías sobre la incidencia.—234. Reglas de la incidencia.—235. Agravación de ciertos impuestos con la translación 333

CAPÍTULO XXX.—REGLAS Y SOFISMAS RELATIVOS A LOS IMPUESTOS.—LOS SISTEMAS FINANCIEROS.

236. Las reglas clásicas de Adam Smith.—237. Reglas de otros hacendistas y economistas.—238. Reglas de Z. Rodríguez.—239. Sofismas sobre los impuestos.—240. Imposibilidad de uniformar los sistemas financieros.—241. Noticias sobre los diversos sistemas.—242. Datos estadísticos 343

Sección Segunda.—De los impuestos directos.

CAPÍTULO XXXI.—LOS IMPUESTOS PERSONALES.—NOCIONES GENERALES SOBRE LOS IMPUESTOS REALES.

243. Definiciones.—244. El impuesto típico de capitación.—245. La capitación graduada.—246. Las bases posibles de los impuestos reales.—247. La mejor de las tres bases posibles.—248. El impuesto único sobre el patrimonio.—249. El impuesto complementario sobre el patrimonio.—250. Formas del patrimonio que subsisten como base de impuesto.—251. Combinación del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre los productos 357

CAPÍTULO XXXII.—EL IMPUESTO SOBRE LA TIERRA.

252. Razón del impuesto sobre la tierra.—253. Formas antiguas de este impuesto.—254. Formas actuales: sobre el capital y sobre la renta del suelo.—255. El

PÁGS.

catastro.—256. La mejor forma del impuesto fundial.—257. El impuesto en los principales países europeos.—258. La incidencia del impuesto; la consolidación.—259. El rescate o redención del impuesto.—260. La exención de los pequeños predios 369

CAPÍTULO XXXIII.—EL IMPUESTO SOBRE LOS EDIFICIOS Y SOBRE SUS PRODUCTOS.

261. Individualidad del impuesto fundial y del impuesto sobre los edificios.—262. Razón del impuesto sobre los edificios.—263. Producto de este impuesto en diversos países.—264. Gravamen de los terrenos urbanos.—265. Incidencia del impuesto sobre los edificios.—266. El impuesto de puertas y ventanas.—267. El impuesto sobre los alquileres.—268. Petición socialista con respecto al impuesto fundial.—269. Petición socialista con respecto al impuesto sobre la propiedad urbana 383

CAPÍTULO XXXIV.—IMPUESTO SOBRE LOS PRODUCTOS DEL CAPITAL, DE LAS INDUSTRIAS Y DEL TRABAJO.

270. Clasificación de estos impuestos.—271. El impuesto sobre valores mobiliarios, su razón, su base y su cuota.—272. Exenciones de este impuesto.—273. Su incidencia.—274. El impuesto sobre beneficios industriales: fundamentos y objeciones.—275. El impuesto de licencias.—276. El impuesto de patentes.—277. Incidencia de este último impuesto.—278. Las patentes profesionales y el impuesto sobre sueldos y salarios.—279. El impuesto de minas 395

CAPÍTULO XXXV.—EL IMPUESTO GENERAL SOBRE LA RENTA.—LOS IMPUESTOS SUNTUARIOS.

280. § 1.º *Generalidades del impuesto.*—Cualidades y defectos.—281. Condiciones que requiere.—282. La exención de las pequeñas rentas.—283. Dificultades, incidencia, castigos.—§ 2.º *El «income tax».*—284. Historia del impuesto.—285. Las diversas ramas del *income tax.*—286. La cuota; su producto.—§ 3.º *El «Einkommensteuer» de Prusia.*—287. Su modo de aplicación.—288. Su progresividad.—289. El impuesto complemen-

PÁGS.

tario sobre el patrimonio.—290. Noticias de otros países.—§ 4.º *El impuesto «della ricchezza mobile» de Italia.*—291. Su modo de aplicación.—292. Clasificación de las rentas.—293. La cuota y el producto.—294. Los impuestos suntuarios 407

Sección Tercera.—De los impuestos indirectos.

CAPÍTULO XXXVI.—LOS IMPUESTOS DE REGISTRO Y TIMBRE.—OTROS ARBITRIOS E IMPUESTOS.

295. Clasificación de los impuestos indirectos.—296. Fundamento de los impuestos de registro y timbre.—297. Sus modos, su cuota y su sanción.—298. Materias en que se aplican.—299. La transmisión de inmuebles.—300. El rendimiento de estos impuestos.—301. Derechos judiciales.—302. Comprobación de pesos y medidas.—303. Derechos de puertos y navegación.—304. Otros impuestos y arbitrios 423

CAPÍTULO XXXVII.—IMPUESTO SOBRE LAS SUCESIONES, LEGADOS Y DONACIONES.

305. Falsas teorías sobre la justicia de este impuesto.—306. Las verdaderas razones.—307. Las donaciones *inter vivos.*—308. El impuesto debe ser moderado.—309. La doble progresividad en este impuesto.—310. El grado último del derecho en las sucesiones *ab intestato.*—311. Reglas y caracteres de este impuesto.—312. Tablas del impuesto en Gran Bretaña, Italia y Francia.—313. Noticias de otras naciones.—314. El rendimiento en algunos países.—315. La incidencia del impuesto 433

CAPÍTULO XXXVIII.—LOS IMPUESTOS DE ADUANA.

316. Caracteres y fundamentos de estos impuestos.—317. Impuestos de importación y de exportación.—

PÁGS.

318. Fiscales y protectores—319. Libre cambio y proteccionismo.—320. Compensaciones del proteccionismo aduanero.—321. Impuestos *ad valorem* e impuestos específicos.—322. Causas de la productividad de estos impuestos.—323. Reglas sobre los impuestos de aduana —324. Producto de estos impuestos en diversos países. —325. No es posible comparar un país con otro por el aspecto de dicha productividad.—326. Las tarifas de aduana.—327. Régimen aduanero de algunos países 445

CAPÍTULO XXXIX.—LOS IMPUESTOS SOBRE LOS CONSUMOS INTERIORES.

328. Definición de estos impuestos; su origen.—329. Sus ventajas e inconvenientes.—330. El impuesto sobre todas las mercaderías.—331. Sistemas de recaudación.—332. Los impuestos más usados en Europa.—333. El tabaco.—334. El azúcar, el té y el café.—335. Las bebidas.—336. La incidencia; son impuestos fácilmente odiosos 463

CAPÍTULO XL.—LOS MONOPOLIOS.—LOS IMPUESTOS LOCALES.

337. § *I. Los Monopolios:* Definición; diversas clases de monopolios.—338. Sus graves inconvenientes.—339. Ocasiones en que se aplica el monopolio.—340. El arrendamiento a particulares.—341. Los monopolios más importantes de Europa.—342. Las loterías públicas.—§ *II. Los impuestos locales.*—343. Su origen.—344. Los dos principales sistemas.—345. El sistema de la restricción de las facultades locales.—346. El «derecho de entrada» en las ciudades 477

PÁGS.

Título IV.—De las entradas extraordinarias.

CAPÍTULO XLI.—LOS RECURSOS DE MENOR IMPORTANCIA.—EL PAPEL MONEDA.

347. Fin y clases de las entradas extraordinarias.—348. Tesoro de guerra, enajenación de bienes dominales, recargo de impuestos, creación de otros nuevos.—349. Los bonos del Tesoro.—350. Emisión de papel moneda.—351. Medios de emitir.—352. Efectos económicos del papel moneda.—353. Efectos financieros.—354. ¿Por qué se emite papel moneda?—355. Medios de rescate. 487

CAPÍTULO XLII.—LOS EMPRÉSTITOS.

356. Causas de los empréstitos.—357. Casos en que se puede recurrir a ellos.—358. El criterio dominante en materia de empréstitos.—359. Sofismas en favor de ellos.—360. Empréstitos interiores y exteriores.—361. Clasificación y definiciones de los interiores.—362. El plazo de los empréstitos 497

CAPÍTULO XLIII.—DE LA CONTRATACIÓN, SERVICIO Y AMORTIZACIÓN DE LOS EMPRÉSTITOS.

363. Formas de colocación de los empréstitos.—364. El tipo de emisión.—365. El servicio de la deuda.—366. La amortización.—367. La conversión 509

CUARTA PARTE.

La Hacienda Pública de Chile.

CAPÍTULO XLIV.—LOS GASTOS PÚBLICOS.

368. Necesidad de este estudio.—369. Formación de los presupuestos.—370. Aplicación y vigilancia.—371. La cuenta de inversión.—372. Estructura de la ley de presupuestos.—373. Desarrollo de los gastos públicos ... 523

PÁGS.

CAPÍTULO XLV.—LAS RENTAS PÚBLICAS.

1.º *Rentas ordinarias.*

374. Condiciones legales de toda contribución.—§ 1. *Contribuciones fiscales.*—375. Derechos de aduana.—376. Servicio de descarga y movilización en las aduanas.—377. Servicio del muelle fiscal.—378. Impuesto de papel sellado, timbre y estampillas.—379. Patentes fiscales de minas.—380. Impuesto sobre alcoholes.—381. Faros y valizas.—382. Compañías de seguros.—383. Servicio de correos.—384. Desagües; depósitos en los bancos.—§ 2. *La renta del salitre.*—385. La propiedad salitrera, el impuesto, producto del impuesto.—§ 3. *Contribuciones municipales.*—386. Impuesto de haberes.—387. Patentes profesionales e industriales.—388. Patentes de expendio de bebidas alcohólicas.—389. Impuesto de matadero y carnes muertas, patentes municipales de minas y patentes de carruajes.—390. Entradas y gastos municipales.—391. § 4. *Contribuciones locales.*—392. § 5. *Otras contribuciones* 539

CAPÍTULO XLVI.—2.º RENTAS DEL DOMINIO.—OTRAS RENTAS.

393. Los bienes del Estado.—394. Los ferrocarriles: caracteres del servicio.—395. Cuadro de la explotación de de los ferrocarriles.—396. El costo de construcción.—397. Resultados de la explotación.—398. El telégrafo fiscal.—399. El dique de Talcahuano.—400. Cédulas hipotecarias, productos de censos.—401. Arrendamiento de propiedades fiscales.—402. Otras entradas. 557

CAPÍTULO XLVII.—§ 3.º RENTAS EXTRAORDINARIAS.

El papel moneda.

403. Enumeración de las principales rentas extraordinarias. —404. Recargo de impuestos y creación de otros nuevos.—405. Enajenación de propiedades fiscales.—

PÁGS.

406. Tesoro fiscal.—407. El papel moneda: primer período.—408. Segundo período.—409. Tercer período.—410. Las emisiones y el cambio internacional.—411. Rentas especiales producidas por el papel moneda. 565

CAPÍTULO XLVIII.—LA DEUDA PÚBLICA.

412. Causa inicial de los empréstitos en Chile.—413. El primer empréstito.—414. Empréstitos de 1842 y 1843.—415. Los empréstitos extinguidos.—416. Conversiones de deudas.—417. Sistema de estas operaciones.—418. Los empréstitos vigentes.—419. Servicio de la deuda externa.—420. Amortizaciones.—421. Aplicación de los empréstitos.—422. La deuda interna.—423. Resumen general de la deuda pública.—424. La deuda y la riqueza nacional.—425. La deuda y la renta del salitre.—426. Las deudas municipales. 593

APÉNDICE.—*El impuesto progresivo*..... 601